

6 GIUGNO 2018

Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti

di Gloria Marchetti
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti *

di Gloria Marchetti

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. La questione catalana come spunto per riflettere su unità e autonomia negli Stati unitari composti. 2. Gli strumenti volti a garantire l'unità negli Stati unitari composti. 3. I principi che regolano i rapporti tra Stato ed enti autonomi finalizzati ad assicurare interessi unitari: i principi di lealtà federale (*Bundestreue*), lealtà costituzionale e leale collaborazione. 4. Le norme costituzionali che prevedono l'intervento dello Stato per garantire esigenze unitarie. 5. Le misure coercitive previste in Spagna e in Germania. 5.1. La portata e il significato del potere di *coerción estatal* previsto dalla Costituzione spagnola. 5.2. Un confronto tra il potere di *coerción estatal* spagnolo e la coazione federale tedesca (*Bundeszwang*): punti in comune e differenze. 5.3. Ancora sui rapporti tra la coazione federale tedesca e il principio di lealtà federale. 6. I poteri sostitutivi del Governo italiano volti a garantire esigenze unitarie (e differenze con altri Paesi). 6.1. I presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo (e raffronto con altri Stati). 6.2. La natura dell'atto sostitutivo. 6.3. L'intervento sostitutivo, temporaneo, su atti o attività omesse e non su organi. Differenze tra potere sostitutivo e potere di scioglimento/rimozione degli organi regionali. 7. I poteri sanzionatori dello Stato italiano volti alla salvaguardia di principi e valori unitari dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso (e differenze con altri ordinamenti). 7.1. I presupposti, le finalità e la natura del potere di dissoluzione degli organi regionali. 7.2. La "tipizzazione" delle cause di scioglimento/rimozione degli organi regionali. 8. Considerazioni conclusive.

1. Premessa. La questione catalana come spunto per riflettere su unità e autonomia negli Stati unitari composti

Le riflessioni che seguono scaturiscono dall'osservazione dei recenti avvenimenti accaduti in Spagna, a seguito della grave crisi dei rapporti tra il Governo centrale e la Comunità autonoma catalana, originata da una serie di eventi che ci si limita qui soltanto a richiamare¹. Sebbene la crisi durasse oramai da anni —

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sui vari aspetti della "questione catalana", si vedano: S. MUÑOZ MACHADO, *Más allá de la intentona independentista*, p. 6 ss.; M. ARAGÓN REYS, *Los últimos acontecimientos en Cataluña: un examen constitucional*, p. 10 ss.; A. MANGAS MARTÍN, *España indefensa*, p. 12 ss.; E. AJA, *¿Negociar? sin duda, ¿pero qué?*, p. 16 ss.; J. GARCÍA ROCA, *Después del espectáculo revolucionario: deliberar, votar, reformar, rezar...*, p. 20 ss.; L. COSCULLUELA MONTANER, *Reflexiones sobre el 1-O y el proceso independentista catalán*, p. 24 ss.; T.R. FERNÁNDEZ, *En las vísperas de la declaración unilateral de independencia de Cataluña*, p. 28 ss.; F. DE CARRERAS, *Crónica de un golpe de Estado anunciado*, p. 32 ss.; F.J. BASTIDA FREIJEDO, *El enredo independentista*, p. 36 ss.; M. CARRILLO, *Reconducir el conflicto, constitucionalizar la diferencia*, p. 42 ss.; J.A. MONTILLA MARTOS, *Un acuerdo en el marco constitucional*, p. 48 ss.; J. DE ESTEBAN, *La exaltación del 1 de octubre*, p. 52 ss.; A. LÓPEZ BASAGUREN, *Crónica de un gran error político y sus consecuencias. ¿Cómo se sale del laberinto?*, p. 58 ss.; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Para entender la crisis constitucional catalana*, p. 62 ss.; F. SOSA WAGNER, *Terapia de la embriaguez*, p. 66 ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Cataluña o el emplatamiento a repensar la estructura estatal de nuestra convivencia*, p. 70 ss.; J. TORNOS MAS, *Tras los hechos del primero de octubre, una nueva, y tal vez última, llamada al acuerdo dentro del Estado de Derecho*, p. 74 ss.; G. ARIÑO ORTIZ, *Volver a empezar*, p. 78 ss.; V. ÁLVAREZ GARCÍA, *Sobre los remedios jurídicos frente a las situaciones de crisis: un recordatorio de la teoría de los poderes de necesidad*, p. 82 ss.; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *¿Cómo hacer frente a una rebelión*

trovando, peraltro, fondamento in ragioni storiche — si è senz'altro acuita dopo che il Tribunale costituzionale spagnolo, con la nota sent. n. 31 del 2010, ha dichiarato incostituzionali numerosi articoli del nuovo *Estatuto Autonómico*, approvato nel 2006: quest'ultimo aveva previsto per la Comunità una maggiore autonomia nel gestire il gettito fiscale, definito la prevalenza della lingua catalana sullo spagnolo-castigliano e riconosciuto la Catalogna come “Nazione”, seppure all'interno dello Stato centrale². Il Tribunale costituzionale, infatti, ha sostanzialmente svuotato, nei suoi elementi essenziali, lo Statuto, facendogli perdere il suo carattere innovativo. Tra gli interventi più significativi si possono ricordare quelli volti a eliminare gran parte dell'autonomia fiscale e a non riconoscere alla lingua catalana lo stesso *status* dello spagnolo e la Catalogna come “Nazione”³. Lo scontro tra Stato e Comunità autonoma, inoltre, si è

territorial? (Técnicas contra el golpe de Estado), p. 88 ss.; I. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Los españoles no estábamos preparados. Y nuestro sistema de justicia criminal tampoco*, p. 92 ss.; T. DE LA QUADRA — S. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Un nuevo escenario*, p. 98 ss.; J.M. BAÑO LEÓN, *La duodécima revolución catalana*, p. 102 ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, *1-O: la primacía del Estado de Derecho y sus límites*, p. 108 ss.; M. REVENGA SÁNCHEZ, *Impresiones de la debacle (crónica de una semana trágica)*, p. 112 ss.; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *El separatismo catalán: causas y posibles remedios*, p. 116 ss.; R. PUNSET BLANCO, *Cataluña y la soberanía nacional*, p. 120 ss.; J. EUGENIO SORIANO GARCÍA, *Ramillete de ideas para una reforma quizás posible y en todo caso deseable*, p. 124 ss.; J. ESTEVE PARDO, *Vía unilateral: final de trayecto*, p. 128 ss.; J.F. MESTRE DELGADO, *La insoportable levedad del 1-O*, p. 132 ss.; A. TORRES DEL MORAL, *Dos relatos y un Derecho constitucional de urgencia*, p. 136 ss.; J. CAGIAO Y CONDE, *Secesión y reforma constitucional. ¿Y si no fuera necesario reformar la Constitución?*, p. 140 ss.; E. COBREROS MENDAZONA, *Desde la perplejidad*, p. 144 ss.; E. VÍRGALA FORURIA, *Golpe independentista al Estado constitucional de Derecho*, p. 148 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La crisis catalana y el patrimonio constitucional europeo*, p. 152 ss.; A. BETANCOR, *Paradojas y alegorías de la independencia*, p. 156 ss.; A.M. CARMONA CONTRERAS, *Sobre la reforma constitucional y su necesaria activación. O como hacer de la necesidad virtud*, p. 160 ss.; T. DE LA QUADRA — SALCEDO JANINI, *Sobre los límites constitucionales a los referéndums territoriales*, p. 164 ss.; I. BORRAJO INIESTA, *Cataluña contra la Constitución. Una reflexión amarga sobre Política y Derecho*, p. 168 ss.; A. BOIX PALOP, *El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología*, p. 172 ss., tutti in *¿Cataluña independiente?*, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 71-72/2017.

² Si cfr., in proposito: M. CARRILLO, *Il nuovo statuto di autonomia della Catalogna*, in *Giur. cost.*, n. 4/2007, p. 3297 ss.; I. RUGGIU, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2/2007, p. 281 ss.; P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *La resurrección del interés general en el Estado autonómico*, in *Revista de Derecho Político*, n. 87/2013, pp. 149-178. Sulla autonomia statutaria spagnola, si vedano: M. CASTELLÀ ANDREU — E. MARTÍN NUÑEZ, *Estatuto de Autonomía y sistema de fuentes autonómico*, in M. CASTELLÀ ANDREU — M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcellona, 2009, p. 48 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Los Estatutos de Autonomía*, in ID. (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, 2012, pp. 433-440. Più in generale, sul sistema autonómico spagnolo, tra i tanti, si vedano: A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Ist. fed.*, 1/2006, p. 65 ss.; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010, p. 207 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La organización territorial del Estado y las competencias de las Comunidades Autónomas e Relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos*, in ID. (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, cit., pp. 327 e 449.

³ Sull'argomento, si cfr.: E. ALBERTÌ ROVIRA, *La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'estatut i l'estat de les autonomies*, in *Revista catalana de Dret Públic*, Especial Sentència sobre l'Estatut, 2011, p. 9 ss.; L. ANDRETTO, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista AIC*, n. 0/2010; J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, in *federalismi.it*, n. 18/2010; F. BIAGI, *Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal Constitucional*, in *Quad. cost.*, n. 1/2011, p. 63 ss.; F. MERLONI, *Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale, Moriremo tutti centralisti?. Note italiane alla sentenza 31/2010*

esasperato a seguito dell'introduzione di leggi centralizzatrici, promosse dal Partito popolare del primo ministro Mariano Rajoy, dal 2012 in poi, nonché dall'avvento della grave crisi economico-finanziaria che ha colpito il Paese, come il resto del mondo occidentale. Si è quindi assistito a un rafforzamento dei partiti politici che avevano come proposta una maggiore indipendenza, soprattutto nel gestire direttamente le risorse economiche. Nell'ambito di questo fragile contesto sociale e politico-istituzionale, nel 2014 il *leader* conservatore catalano Arthur Mas aveva già promosso un primo referendum per la secessione che veniva, però, bocciato dal Tribunale costituzionale⁴. Successivamente, a fronte del perdurare delle ostilità tra il *Premier* Rajoy e il nuovo Presidente della Comunità autonoma Carles Puigdemont — il quale chiedeva il riconoscimento di una maggiore autonomia a quest'ultima — lo scontro è sfociato nei drammatici eventi recenti.

A seguito della vittoria del fronte independentista al referendum del primo ottobre 2017 — dichiarato illegittimo dal Tribunale costituzionale e svoltosi in un clima di forte tensione che ha portato all'intervento della polizia nazionale e della *guardia civil* per impedire il voto — il Presidente catalano Puigdemont, in un discorso di fronte al Parlamento regionale, aveva avviato l'*iter* per l'indipendenza della Comunità autonoma dalla Spagna e il Parlamento catalano, poco prima di essere sciolto, aveva approvato, a scrutinio segreto, la risoluzione che, di fatto, dichiarava la Catalogna indipendente. Formalmente tale dichiarazione riguardava solo le conseguenze di una eventuale dichiarazione e, in particolare, l'avvio di un processo costituente che avrebbe portato alla creazione di una Repubblica catalana indipendente. Al riguardo, non va trascurato che alcuni dei partiti catalani non independentisti — il Partito Popolare, il Partito socialista catalano e Ciudadanos — erano usciti dall'aula al momento del voto perché avevano ritenuto la proposta illegale.

In questo contesto, appare di particolare interesse soffermarsi a richiamare, seppur brevemente, le ragioni che inducono a ritenere incostituzionale — a prescindere da ciò che ha stabilito il Tribunale costituzionale al riguardo — sia il referendum di ottobre sia la successiva dichiarazione di indipendenza. La prima ragione è che l'art. 2 della Costituzione spagnola (d'ora in avanti CE) sancisce il principio di “indissolubile unità

del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna, in *Ist. fed.*, n. 1/2011, p. 72 ss.; J. PEREZ ROYO, *La STC 31/2010*, in *Revista catalana de Dret Públic*, n. 43/2011, p. 121; G. POGGESCHI, *L'autonomia controllata: la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 31 del 2010 sullo Statuto catalano*, in *Giur. cost.*, n. 4/2011, p. 3303 ss.; M. IACOMETTI, *La giurisprudenza del tribunale costituzionale spagnolo nel biennio 2013- 2014*, in *Giur. cost.*, n. 5/2015, p. 345 ss.

⁴ Sugli eventi che hanno portato ai due referendum in Catalogna, si cfr.: J.M. CASTELLÀ ANDREU, *The Proposal for Catalan Secession and the Crisis of the Spanish Autonomous State*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2015, p. 429 ss.; L. FROSINA, *Dopo la consultazione popolare del 9 novembre (9-N) quali scenari si aprono per il futuro politico della Catalogna?*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2014; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2016, p. 87 ss.; G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *federalismi.it*, n. 17/2017.

della Nazione spagnola”, pur riconoscendo il “diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono”. La Costituzione, pertanto, prevede un modello di Stato *autonómico* in cui le Comunità autonome hanno un proprio governo, un parlamento, tribunali regionali e uno Statuto che ne garantisce l'autonomia ma non contempla la possibilità delle Comunità di dichiararsi indipendenti. In proposito, il Tribunale costituzionale spagnolo, in una delle sue prime sentenze, ha sottolineato che “l'autonomia fa riferimento ad un potere limitato”, che “autonomia non significa sovranità” e che “in nessun caso il principio di autonomia può opporsi al principio di unità, anzi è proprio dentro a questo che acquista il suo vero significato come sancito dall'art. 2 della Costituzione”⁵. Dunque il principio unitario è in grado di limitare l'autonomia anche se solamente nei limiti e nelle forme previsti dalla Costituzione stessa⁶. La seconda ragione è che la Catalogna non avrebbe potuto nemmeno appellarsi al diritto di autodeterminazione dei popoli, riconosciuto dal diritto internazionale in casi ben circoscritti, ovvero laddove vi sia la presenza di dominazione straniera, di un regime coloniale o un'oppressione delle minoranze⁷.

Il Governo nazionale è quindi ricorso all'art. 155 CE che gli ha permesso di destituire il Governo di Puigdemont e il capo della *Generalitat* fino a nuove elezioni. Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 155 CE dispone, al primo comma, che "Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa sollecitazione al Presidente della Comunità Autonoma e, nel caso non riceva risposta, con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi". Al secondo comma, poi, viene precisato che "Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente"⁸.

⁵ Si cfr. *Tribunal Constitucional*, sent. n. 4 del 1981. Al riguardo, si veda: P. PÉREZ TREMPES, *Il principio unitario fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali: il caso della Spagna*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, p. 25 ss.

⁶ Si veda, sull'argomento, G. ROLLA, *Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano*, in ID. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., p. 11.

⁷ Al riguardo, T. FREIXES (*Proceso soberanista en Cataluña: Claves Constitucionales*, in *Diario La Ley*, editorial, 11 settembre 2017), sostiene che “Si la soberanía es del pueblo español, no tiene ninguna lógica jurídica que una parte del mismo pueda autodeterminarse” e che “el derecho de autodeterminación de Cataluña tampoco se puede fundamentar en el Derecho internacional”. In proposito, M. FRIGO, *Focus ISPI. Catalogna. Caos referendum*, 29 settembre 2017, evidenzia che “Secondo le interpretazioni prevalenti (...), i catalani non possono appellarsi al diritto internazionale”. Sull'argomento, si vedano, inoltre: S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996; T.E. FROSINI, *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015; A. MASTROMARINO — X. PONS RADOLF, *Introduzione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2015, p. 343 ss.; A. TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, ivi, p. 449 ss.

⁸ Sulla *coerción estatal* si vedano: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983; P. CRUZ VILLALÓN, *Coerción estatal*, in *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, p. 56 ss.; J. GARCÍA

Preme sottolineare, per quanto qui più specificatamente interessa, che tra le “misure” che il Governo centrale può adottare, ai sensi dall’art. 155 CE, rientra senz’altro la misura estrema che implica lo scioglimento dei parlamenti delle Comunità autonome, al fine di assicurare l’interesse generale, a fronte di situazioni di particolare gravità, come nell’ipotesi di dichiarazione di indipendenza di una Comunità stessa. Non vi è dubbio, dunque, che l’intervento del Governo spagnolo debba essere considerato legittimo. Rinviamo al proseguo per un esame più dettagliato dell’art. 155 CE e delle sue diverse interpretazioni, va sottolineato, fin d’ora, che le misure da esso contemplate hanno un carattere estremo, utilizzabili in casi eccezionali, come estrema *ratio*⁹, per assicurare l’interesse generale a fronte di situazioni di particolare gravità. Del resto, che l’applicazione dell’art. 155 CE costituisca un rimedio di carattere eccezionale lo dimostra anche il fatto che non sia mai stato applicato da quando la Costituzione spagnola è entrata in vigore nel 1978. Il Governo centrale spagnolo, ha quindi ritenuto che la situazione che si era venuta a creare fosse di tale gravità da giustificare le misure proposte — volte alla destituzione del

TORRES, *El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía*, in *Organización territorial del Estado, (Comunidades Autónomas)*, II, Madrid, 1984, p. 1189 ss.; X. BALLART, *Coerció estatal i Autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*, Barcellona, 1987; J.M. GIL-ROBLES — GIL-DELGADO, *Artículo 155*, in *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, IX, Madrid, 1988, p. 451 ss.; ID., *El control extraordinario de las Comunidades Autónomas: artículo 155*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, XI, Madrid, 1999, p. 499 ss.; V.J. CALAFFEL FERRÀ, *La compulsión o coerción estatal (Estudio del art. 155 de la Constitución española)*, in *Revista de Derecho Político*, n. 48-49/2000, p. 99 ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Artículo 155*, in F. GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentario a la Constitución*, III ed., Madrid, 2001, p. 2617 ss.; J.A. FERNÁNDEZ RODERA, *A vueltas con el artículo 155 de la Constitución: su relación con los estados excepcionales*, in *Actualidad jurídica*, n. 603/2003, p. 1 ss.; E. VIRGALA FORURIA, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 73/2005, p. 55 s.; A. PÉREZ DE ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, *El Ulster y el artículo 155 de la Constitución española*, in *El noticiero de las ideas*, n. 22/2005, p. 12 ss.; E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El control estatal sobre las Comunidades Autónomas: las reformas estatutarias y el supuesto de control extraordinario del artículo 155 CE. El control subsidiario del Tribunal Constitucional*, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2008, p. 161 ss.; ID., *El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 37/2016, p. 529 ss.; G. GÓMEZ ORFANEL, *Artículo 155*, in M.E. CASAS BAAMONDE — M. RODRIGUEZ-PIÑERO — BRAVO-FERRER, *Comentarios a la Constitución española*, XXX Aniversario, Madrid, 2008, p. 2577 ss.; M. REYNÉS LLAMAS, *La coerción estatal sobre las comunidades autónomas*, in AA.VV., *El futuro territorial del estado español ¿centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, 2014, p. 577 ss.; J. RIDAO MARTÍN, *Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 106/2016, p. 151 ss.; A. VILLANUEVA TURNES, *Analizando el artículo 155 de la Constitución Española de 1978*, in *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 11/2016, p. 257 ss.

⁹ In tal senso, J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1195 ss.; J. GONZALES ENCINAR, *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985, pp. 147 ss.; J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto, simmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, p. 59; V.J. CALAFFEL FERRÀ, *La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución Española)*, cit., p. 103 ss.; G. ROLLA, *La regionalizzazione dello Stato Spagnolo. Alcune considerazioni in merito all'esperienza delle Comunidades autónomas*, in ID., *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, p. 194; V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain. A contextual Analysis*, Oregon, 2013, p. 176 ss. Nel senso, invece, di una sua riconduzione nell’ambito degli ordinari poteri di vigilanza, si veda, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, 2015, p. 324.

Governo autonomo e allo scioglimento del Parlamento catalano — e pertanto, che queste ultime fossero compatibili con la Costituzione, essendo, peraltro, temporanee, in attesa di un ripristino della legalità. L'intervento del Governo, del resto, si è reso necessario al fine di ripristinare la legalità, mantenere l'unità nazionale e l'integrità territoriale. Non va dimenticato, al riguardo, che i padri costituenti spagnoli hanno previsto l'art. 155 CE come strumento di intervento nel caso in cui una Comunità autonoma “rompe la legalità”, che è proprio quello che è successo in Catalogna. Per altro verso, inoltre, non sembra che il Governo di Madrid sia andato oltre i limiti costituzionali, in quanto ha, sì, previsto la destituzione del Governo catalano ma solo fino a nuove elezioni, da tenersi entro sei mesi, rispettando così il principio secondo cui le misure adottate, sulla base dell'articolo in esame, devono essere provvisorie e temporanee, producendo effetti solamente fino al ritorno della legalità. Al riguardo, tuttavia, va detto che, al momento in cui si scrive, non è da escludere, in un prossimo futuro, una nuova applicazione dell'art. 155 CE, a seguito dell'elezione dell'indipendentista Quim Torra alla Presidenza della *Generalitat*, elezione che lascia presagire forti conflittualità con Madrid¹⁰. Di fatto, l'art. 155 CE trova applicazione fino all'entrata in carica del nuovo Governo della *Generalitat* e non è possibile una proroga automatica di tale articolo, in quanto non è prevista dagli accordi presi al Senato. In questo contesto, il Governo spagnolo, a seguito della decisione del neoeletto Presidente di includere nel suo esecutivo 4 ex ministri di Carles Puigdemont, due in carcere a Madrid e due in esilio in Belgio, si è rifiutato di pubblicare il decreto di nomina dei membri del nuovo Governo sulla Gazzetta ufficiale catalana¹¹; rifiuto che ha provocato il rinvio, da parte del Presidente Torra, della cerimonia dell'entrata in funzione del nuovo Governo prevista per il 23 maggio 2018¹².

Per altro verso, poi, appare irrilevante che lo Statuto della Catalogna attribuisca al suo Presidente il potere di sciogliere il Parlamento, poiché, di fronte all'ipotesi di secessione della Comunità stessa, tale potere rientra nelle prerogative del Governo centrale che si dedumono dall'art. 155 CE.

Quel che più rileva, ai fini in esame, è che la dichiarazione di indipendenza della Catalogna e la successiva destituzione dei suoi organi, da parte del Governo centrale, hanno reso di estrema attualità alcuni temi

¹⁰ Ha prospettato l'ipotesi di un nuovo ricorso all'art. 155 CE, T. FREIXES (*El artículo 155 de la Constitución como garantía de las instituciones y los derechos*, in <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2018/05/20/articulo-155-constitucion-garantia-instituciones-derechos/00031526769235352257964.htm>, 20/05/2018, la quale ritiene che tale ricorso potrebbe rilevarsi necessario al fine di garantire “el respeto de los derechos de la ciudadanía” e “el cumplimiento efectivo de todas las obligaciones constitucionales en el marco del respeto al interés general, dentro del cual, los derechos constitucionalmente reconocidos son fuente de legitimación de todo el sistema”.

¹¹ Pubblicazione che è considerata “atto dovuto” del Governo centrale; tuttavia, essendo ancora applicabile l'art. 155 CE che attribuisce a quest'ultimo poteri speciali, esso ha potuto rifiutare tale pubblicazione.

¹² Fatti che hanno portato Inés Arrimadas, leader di *Ciutadans*, il partito più forte del fronte unionista, a chiedere al Premier spagnolo di proseguire con il commissariamento dell'autonomia regionale che decade, come si è detto, con l'entrata in carica del nuovo governo.

legati agli Stati unitari composti (regionali o federali)¹³. La Spagna, infatti, si è trovata a dover fronteggiare un problema tipico di tali Stati, quello della tensione tra unità e autonomia, tensione che ha raggiunto il massimo grado nel momento in cui si è arrivati a minare addirittura lo stesso principio costituzionale dell'unità nazionale. La vicenda catalana, pertanto, offre lo spunto per riflettere sul difficile equilibrio tra esigenze di garantire l'unità, da un lato, e di tutelare il sistema autonomistico, dall'altro lato; ciò impedendo, al contempo, derive indipendentiste.

Il presente lavoro, pertanto, si prefigge di richiamare l'attenzione sul tema del bilanciamento tra istanze unitarie e autonomistiche, nei sistemi regionali e federali, e di esaminare gli strumenti volti a garantire l'unità, da un lato, tramite il sistema di rapporti tra Stato e enti autonomi e, dall'altro, attraverso istituti, a disposizione dello Stato, tesi a garantire gli interessi unitari: interessi unitari statali, propri dell'ordinamento statale, e interessi unitari nazionali (o repubblicani), propri dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso (del quale fanno parte anche le autonomie), quali l'indissolubilità del territorio statale, in caso di spinte indipendentiste¹⁴. Ciò anche al fine di analizzare le analogie e le differenze tra gli strumenti previsti in Italia e quelli disciplinati in altri Paesi (soprattutto in Spagna e in Germania).

2. Gli strumenti volti a garantire l'unità negli Stati unitari composti

Nei sistemi regionali e federali, a fronte di due interessi costituzionalmente garantiti, che devono necessariamente essere soddisfatti, quali la garanzia dell'unità e la tutela delle autonomie, sono solitamente previsti strumenti che si possono ricondurre a due tipologie.

Nella prima tipologia di strumenti rientrano quei principi che, in generale, regolano i rapporti tra Stato ed enti autonomi volti, appunto, ad assicurare il principio unitario.

Nella seconda tipologia di strumenti, invece, si possono far rientrare quelle modalità attraverso le quali lo Stato centrale, in determinati casi, può intervenire per garantire gli interessi unitari che sono in pericolo o, nei casi più estremi, per impedire che sia minata l'unità stessa.

¹³ Si riprende qui una definizione usata, tra gli altri, da R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.

¹⁴ Sull'argomento, si vedano: G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 3/2003, p. 720 ss.; A. D'ATENA, *Il principio unitario nei sistemi dei rapporti tra Stato e Regioni*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 69 ss. In generale, sui modelli federali e regionali, si vedano, tra gli altri: P. BILANCIA, *Stato federale, unitario, regionale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in P. BILANCIA — F.G. PIZZETI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 3 ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, sp. pp. 15-72. Sull'argomento, si veda, inoltre, A. MORRONE, *Lecture sul "federalismo"*, in *Nuova informazione bibliografica*, n. 3/2004, pp. 545-558.

3. I principi che regolano i rapporti tra Stato ed enti autonomi finalizzati ad assicurare interessi unitari: i principi di lealtà federale (*Bundestreue*), lealtà costituzionale e leale collaborazione

Tra i principi che regolano i rapporti tra Stato centrale ed entità federate, il principio di lealtà federale è quello che per eccellenza è finalizzato a garantire l'unità e la tenuta del sistema federale. Si tratta, infatti, di un principio fondante del sistema federale tedesco, sebbene non scritto in Costituzione, e ripreso poi nelle Costituzioni di altri paesi federali quali il Belgio¹⁵ e la Svizzera¹⁶.

Il principio di lealtà federale, elaborato per la prima volta dalla dottrina tedesca — e, in particolare, da Rudolf Smend nel suo noto saggio del 1916 *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, nel quadro, appunto, di uno Stato federale monarchico¹⁷ e, successivamente, seppure nel contesto di un mutato assetto costituzionale, in uno scritto del 1928 dal titolo *Verfassung und Verfassungsrecht*¹⁸ — è un

¹⁵ In Belgio la Costituzione prevede la cd. *loyauté fédérale*: l'art. 243 stabilisce che “Nell'esercizio delle rispettive competenze, lo Stato federale, le Comunità, le Regioni e la Commissione comunitaria comune agiscono nel rispetto della lealtà federale, allo scopo di evitare conflitti d'interesse”. Si vedano, al riguardo, F. ANGELINI — M. BENVENUTI, *Belgio*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, II, Torino, 2012, p. 482.

¹⁶ La Costituzione svizzera del 1999 ne fa cenno nella sezione 2 del Titolo III (“Collaborazione fra Confederazione e Cantoni”): l'art. 44 prevede che “La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti. Si devono rispetto e sostegno. Si prestano assistenza amministrativa e giudiziaria. Le controversie tra i Cantoni o tra i Comuni e la Confederazione vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione”.

¹⁷ Saggio originariamente apparso in *Festgabe Otto Mayer*, Tübingen, e ora pubblicato in R. SMEND, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlino, 1968, p. 39 ss., in cui l'Autore — riprendendo, peraltro, un'idea che si era già fatta strada nell'epoca di Bismarck, il quale aveva affermato, in suo discorso al *Bundesrat*, che l'Impero tedesco era stato costruito sulla lealtà federale dei sovrani (cfr. la citazione da un discorso del 1° aprile 1885, sulla quale si vedano: H. VON. POSCHINGER, *Die Ansprachen des Fürsten Bismarck 1848-1894*, Stoccarda, 1895, p. 118; H.A. SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, *Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)*, in *Revue du droit public et science politique*, 1979, p. 775) — definisce la “*Bundestreue*” come “principio costituzionale non scritto dello Stato federale monarchico” il cui vincolo impegna il *Reich* nei confronti degli Stati membri e gli Stati membri nei confronti del *Reich*. Egli parte dalla constatazione che le Costituzioni federali repubblicane degli Stati Uniti e la Costituzione della Confederazione elvetica debbano esse considerate Costituzioni “popolari”, poiché risentono, come dimostrano i toni enfatici utilizzati dei rispettivi preamboli (“We the people of United States” e “Im Namen Gottes des Allmächtigen”), delle cause storiche che hanno portato alla loro formazione, mentre “la Costituzione del *Reich* è essenzialmente (...) un documento di natura pattizia”. Ne discende, per Smend, che il diritto costituzionale scritto deve essere interpretato anche tenendo conto della natura del suo documento fondante che a volte è “addirittura non scritto del tutto”. In quest'ottica, egli arriva a sostenere che la *Bundestreue* deriva dall'origine pattizia della Carta costituzionale ed è un principio costituzionale implicito, volto a regolare i rapporti tra i diversi soggetti che compongono la Federazione. Il saggio di Smend è stato oggetto di studi anche nella dottrina italiana che lo considera come fondante della *Bundestreue*. Si vedano, al riguardo: A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 193 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 851 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 59 ss. Sull'argomento, si vedano, inoltre: H. BAUER, *Die Bundestreue: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübinga, 1992 e P. EGLI, *Die Bundestreue: eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Zurigo, 2010, p. 65 ss.

¹⁸ In cui viene affermato che alla base della disciplina dei rapporti tra *Reich* e *Länder* deve esserci un comportamento ispirato alla lealtà federale, quale regola generale del federalismo.

principio non scritto, ma di derivazione giurisprudenziale¹⁹ e, generalmente, riconosciuto come uno dei principi costituzionali che caratterizza fortemente il sistema federale tedesco e che, nel tempo, ha contribuito a consolidarlo.

Tale principio (*Bundestreue*) impone ai livelli di governo di comportarsi correttamente e in buona fede, nonché di considerare reciprocamente i rispettivi interessi e ambiti di competenza²⁰. In altri termini, ogni soggetto che compone la Federazione è costituzionalmente vincolato a tenere un comportamento di lealtà: ciascun *Land* è obbligato ad essere leale nei confronti degli altri *Länder* e del *Bund*, in quanto componenti dello Stato federale, e il *Bund* deve altresì rispettare la *Bundestreue* nei confronti di ogni *Land*. Ciò in un'ottica in cui tutti i livelli di governo devono rispettare le regole e i principi che sono alla base del “patto costituzionale” che ha dato luogo alla Federazione stessa, frutto di un'unione di Stati prima separati. Non va dimenticato, al riguardo, che in Germania l'elemento federale è fondativo dello Stato ed è parte integrante dello stesso²¹ e l'impegno di lealtà deriva proprio dal “patto federativo” alla base del processo aggregativo di costituzione della Repubblica.

La lealtà è dunque prevista ed estesa a tutti i livelli di governo in una visione ampia dei rapporti che implica l'obbligo di comportarsi in maniera tale da non danneggiare un altro livello e di tenere sempre presente l'interesse comune (del *Bund* e dei *Länder*), in relazione a tutte le decisioni da adottare. Ogni atto adottato da ciascuna componente della Federazione deve sempre essere valutato sulla base degli interessi delle altre componenti (della Federazione stessa e degli enti federati)²².

Il Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht* - *BVerfGE*), ha usato frequentemente espressioni come “comportamento amichevole federale”²³, “considerazione federale”²⁴ o “obbligo di cooperazione federale”²⁵ invece dell'espressione “lealtà federale”. Tuttavia, la lealtà federale si riferisce a un principio più ampio rispetto a questi singoli doveri, da cui il Tribunale costituzionale ha fatto discendere, in via interpretativa, “una serie di obblighi giuridici”. Si tratta di specifici obblighi, tra i quali rientrano i doveri di considerazione, collaborazione e cooperazione, pur costituendo, questi ultimi, solo alcuni degli obblighi finalizzati a realizzare la lealtà federale; lealtà che implica, ad esempio, obblighi di

¹⁹ Il principio di lealtà federale appare per la prima volta in una sentenza del *Bundesverfassungsgericht* nel 1952 (*BVerfGE* 1, 299) in cui esso, riprendendo la tesi di Smend, lo definisce come “principio costituzionale proprio di uno Stato federale”.

²⁰ Si vedano, al riguardo: J. WOELK, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 1999, p. 78 ss.; U. KARPEN — S. BECKER, *Das Bundesstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder*, in *Juristenzeitung*, n. 19/2001, p. 973 ss.; M. MISTÒ, “*Bund e “Länder” in Germania*”, in *Amministrare*, n. 3/2004, p. 377 ss.

²¹ Si cfr., in proposito, F. PALERMO — J. WOELK, *Germania*, Bologna, 2005, p. 21.

²² Al riguardo, si veda R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 103 ss.

²³ Si cfr. *BVerfGE* 31, 314, 354 ss.; 31, 312, 326; 104, 249, 269 ss.

²⁴ Si cfr. *BVerfGE* 92, 203, 230.

²⁵ Si cfr. *BVerfGE* 203, 230.

mutuo sostegno finanziario. Peraltro, nessuna componente della Federazione può rifiutarsi di tenere un comportamento improntato alla lealtà federale perché un'altra componente non ha rispettato tale obbligo. Significativo, inoltre, è che tali obblighi sono giustiziabili di fronte al Tribunale costituzionale, chiamato a pronunciarsi per la violazione del principio di lealtà federale.

Si tratta di un principio volto a garantire un comportamento leale e fedele, sia da parte dei *Länder* che del *Bund* e, di conseguenza, ad assicurare il rafforzamento della Federazione nel suo insieme. L'obiettivo è quello di garantire gli interessi unitari della Federazione nel loro complesso, ossia interessi generali e comuni e che si collocano al di sopra delle singole componenti che la compongono. Si può, quindi, affermare che il principio di lealtà federale deriva, oltre che dal principio federale, di cui all'art. 20, comma 1, della Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania del 1949 (*Grundgesetz*, d'ora in avanti GG), dal principio di unità e, a sua volta, garantisce il principio di unità. Pertanto, oltre ad assicurare l'unità dell'azione dei vari livelli di governo (e garantire una maggiore responsabilizzazione di ciascuno di essi), la *Bundestreue* scongiura i pericoli di derive centralizzatrici o secessioniste che possono derivare da un sistema federale²⁶. Non va trascurato, al riguardo, che proprio un assetto dei rapporti tra Stato federale e Stati federati, improntato al principio di lealtà federale ha permesso al sistema tedesco di sviluppare efficaci meccanismi di cooperazione tra gli stessi²⁷.

Altri Paesi regionali o federali, invece, prevedono, il diverso principio di collaborazione tra i livelli di governo. Solitamente tale principio è desumibile dalle norme della Costituzione ed è stato talora richiamato dalla giurisprudenza costituzionale (ad esempio in Austria e in Spagna). Singolare, al riguardo, è il caso dell'Italia dove il cd. principio di leale collaborazione, dapprima elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dagli anni '80, è stato, successivamente, introdotto in Costituzione — dalla l. c. n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della Costituzione — all'art. 120, comma 2, Cost., il quale ne impone l'applicazione in caso di esercizio del potere sostitutivo statale²⁸.

²⁶ Si cfr. H. BAUER, *Bundestreue: the Main Principal of German Federalism*, in <http://www.kazanfed.ru/en/actions/konfer5/doklad1/>

²⁷ Al riguardo, si vedano: A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, cit., sp. pp. 69 ss. e 73 ss. e F. PALERMO — J. WOELK, *Germania*, cit., p. 32. Al riguardo, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 9, parla di “modello storico più avanzato di cooperazione tra i livelli di governo statale e regionale”.

²⁸ Sul principio di leale collaborazione, essendo la bibliografia molto vasta, ci si limita a ricordare: P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 67 ss.; A. ANZON, *La leale collaborazione come principio di governo dei rapporti tra Stato e regioni*, in ID., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 135 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002, p. 827; L. TORCHIA, “Concorrenza” fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 647 ss.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPi — M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2^a ed., Torino, 2003, p. 237 ss.; ID., *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 3356 ss.; S. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio*

Va, da subito, chiarito perché il concetto di collaborazione — che deriva dalla lealtà costituzionale in Spagna e dal principio di leale collaborazione in Italia — non può essere assimilato a quello di lealtà federale. Per un verso, è vero che entrambi i principi si riferiscono a comportamenti improntati alla considerazione, collaborazione e cooperazione che devono caratterizzare i rapporti tra Stato ed enti autonomi. Per altro verso, però, il principio di collaborazione è profondamente diverso da quello di lealtà federale per una serie di ragioni. In primo luogo, si è già sottolineato che nel sistema federale tedesco la considerazione, collaborazione e cooperazione tra le componenti della Federazione rappresentano solamente alcuni degli obblighi che derivano dal principio di lealtà federale, il quale, appunto esprime un concetto più vasto dei rapporti tra le stesse. In secondo luogo, il principio di collaborazione si inserisce in un modello di Stato — regionale, come in Italia, o “*autonómico*” come in Spagna — non federale come quello tedesco, ed ha avuto una diversa origine storica. In terzo luogo, è diversa la portata dei due principi: nel principio di collaborazione non c’è un’effettiva reciprocità tra i diversi livelli di governo, in quanto lo Stato ha la possibilità di prevalere sugli altri livelli e di prescindere dalla collaborazione. Inoltre, il principio di collaborazione solitamente non è considerato come principio generale che deve governare la totalità dei rapporti tra Stato ed enti autonomi ma è previsto caso per caso, nell’ambito di specifici procedimenti di adozione di atti. Oltre a ciò, è diverso l’oggetto dei differenti istituti: la *Bundestreue* attiene alle modalità di esercizio dei poteri mentre la leale collaborazione riguarda soprattutto una cooperazione nell’esercizio delle diverse competenze di cui sono titolari i diversi livelli di governo.

In Spagna, il Tribunale costituzionale ha talora menzionato il principio di lealtà costituzionale²⁹, che impone l’obbligo di collaborazione tra Stato e Comunità autonome e richiede che le loro decisioni siano prese in maniera tale da assicurare la soddisfazione degli interessi generali³⁰. Tuttavia, il Tribunale non è mai arrivato a definire il principio di lealtà costituzionale come principio costituzionale supremo — come,

di leale collaborazione, in *Giur. cost.*, n. 4/2003, p. 3909 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e “strict scrutiny”*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 587 ss.; E.T. FROSINI, *Quella leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Amm. civ.*, n. 1/2005, p. 46 ss.; G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006; C. BERTOLINO, *Principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. MANGIAMELI, *Leale cooperazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007, p. 1 ss.; S. AGOSTA, *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rass. Adv. St.*, n. 2/2008, p. 34 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 947 ss.; D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014, p. 203 ss.; G. ARCONZO, *All’incrocio tra un conflitto improcedibile e una presunta legificazione. C’è ancora spazio per la leale collaborazione tra Stato e Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 2/2015, p. 502 ss.; A. POGGI, *Corte costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 19/2017.

²⁹ Si cfr. *Tribunal Constitucional*, sent. n. 247 del 2007.

³⁰ Si cfr. *Tribunal Constitucional*, sentt. n. 239 del 2002 e n. 13 del 2007.

invece, ha fatto il Tribunale tedesco in merito alla lealtà federale — e nemmeno a precisarne la concreta portata³¹.

La dottrina spagnola, peraltro, non è concorde sul fondamento della lealtà costituzionale e sui suoi effetti. Per alcuni autori la lealtà costituzionale trova un fondamento nell'art. 2 CE, relativo al principio di solidarietà³², mentre per altri, con i quali qui si concorda, essa trova fondamento in un altro principio, incluso nello stesso articolo, quello dell'unità³³. Per una parte della dottrina, il Tribunale costituzionale spagnolo ha individuato un principio di "*lealtad constitucional*" assimilabile al principio di lealtà federale tedesco³⁴, mentre per un'altra parte tale assimilazione non è concepibile. Tesi, quest'ultima da preferire, poiché il Tribunale costituzionale, nel richiamare il concetto di lealtà costituzionale, non ha fatto derivare da quest'ultimo una serie di diritti e di obblighi come, invece, ha fatto il Tribunale costituzionale tedesco in merito al principio di lealtà federale. In Spagna non esiste, pertanto, un principio che vincola sia lo Stato che le Comunità autonome a tener conto non solo dei propri interessi, ma dell'interesse generale e comune.

Tant'è che in Spagna si è aperto un dibattito, politico e dottrinario, sull'opportunità di introdurre un principio simile a quello di lealtà federale, al fine di avere un sistema autonomistico maggiormente cooperativo³⁵. Il Governo spagnolo, anche a fronte dei forti conflitti tra lo Stato e la Catalogna, lo scorso novembre, ha annunciato l'intenzione di procedere ad una riforma costituzionale che includa il principio della "*lealtad intitucional*" basato proprio sull'idea della *Bundestreue*. Parte della dottrina ha auspicato l'introduzione nella Costituzione spagnola di un principio simile a quello di lealtà federale, in ragione del fatto che il Paese corre maggior rischi, rispetto alla Germania, di una frattura dell'unità e di derive secessioniste (come ha dimostrato, appunto, il caso catalano)³⁶. Inoltre, si è sostenuta la compatibilità del principio di lealtà federale con il modello spagnolo osservando come il Tribunale costituzionale abbia utilizzato, in più occasioni, il concetto di lealtà costituzionale che si avvicina molto a quello di lealtà

³¹ In tal senso, si veda V. MORET MILLÁS, *La Lealtad constitucional y el Estado autonómico*, in https://www.uspceu.com/instituto_democracia/pages/centros_adscritos/documents/La_lealtad_constitucional_y_el_estado_autonmico.pdf, p. 5 ss.

³² Si veda, al riguardo, A. ARROYO GIL, *Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania Y España*, in *Revista Jurídica Autónoma de Madrid*, n. 31/2015, p. 57.

³³ Si cfr., in tal senso, V. MORET MILLÁS, *La Lealtad constitucional y el Estado autonómico*, cit., p. 9.

³⁴ In tal senso, E. EXPÓSITO GÓMEZ, *El principio de la leal colaboración en el sistema regional español*, in *Teoría del derecho e dello Stato*, n. 3/2005, p. 369 ss.

³⁵ È ciò che propone, per esempio, T. FREIXES, *Intervista del 28 gennaio 2018*, in https://www.elespanol.com/temas/constitucion_espanola/

³⁶ In tal senso, si veda V. MORET MILLÁS, *La Lealtad constitucional y el Estado autonómico*, cit., p. 11.

federale³⁷. Non sono mancati, però, autori che hanno sollevato dubbi al riguardo³⁸, ritenendo che il principio di lealtà federale sarebbe poco compatibile con il sistema spagnolo, richiamando l'annoso dibattito sulla natura federale o meno dello Stato spagnolo e, comunque, la diversa origine storica dello Stato: mentre in Germania si ha avuto un federalismo per aggregazione — che è, come si è visto, alla base principio di lealtà federale — in Spagna si è avuto uno Stato *autonómico* per decentramento che renderebbe difficile l'applicazione concreta di tale principio.

In Italia il principio di leale collaborazione non può essere assimilato a quello di lealtà federale, in quanto è espressione di un differente assetto delle relazioni tra i livelli di governo e si inserisce in un diverso contesto giuridico e storico, rispetto a quello tedesco. L'Italia, infatti (come, del resto, la Spagna), non è frutto di un processo federativo come la Germania; processo federativo da cui deriva — come si è visto — l'impegno di lealtà reciproca tra le varie componenti della Federazione. Inoltre, anche ammettendo che il principio di leale collaborazione abbia — come emerge dalla giurisprudenza costituzionale — una portata più generale rispetto alla singola previsione dell'art. 120, comma 2, Cost., che riguarda i soli rapporti tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del potere sostitutivo statale³⁹, sarebbe difficile affermare che tale principio sia applicabile alla generalità di tali rapporti. Il principio di leale collaborazione si applica a singoli procedimenti che impongono un coinvolgimento delle Regioni, soprattutto, come ha vieppiù sottolineato la Corte costituzionale, nei casi di deroga al riparto delle competenze costituzionali e, più in particolare, riguardo all'applicazione della cd. attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative regionali da parte dello Stato. Procedimenti per l'adozione di atti che, da un lato, prescrivono un coinvolgimento che può essere più o meno forte (dal parere all'intesa "forte"), rendendo peraltro illegittimi gli atti contrari al principio di leale collaborazione, e che, dall'altro, prevedono, comunque, meccanismi che consentono allo Stato, in caso di interessi unitari, di prescindere da un'effettiva collaborazione⁴⁰.

³⁷ Si veda, in proposito, V. MORET MILLÁS, *La Lealtad constitucional y el Estado autonómico*, op. cit., p. 12, il quale afferma che, in questo contesto, il Tribunale dovrebbe iniziare a elaborare i profili concreti di questo principio e le conseguenze della sua violazione e ciò costituirebbe un primo passo verso una successiva riforma costituzionale che includa il principio stesso.

³⁸ In tal senso, HJ FALLER, *El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la Republica federal de Alemania*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 16/1980, p. 198 ss.; P. BIGLINO CAMPOS, *La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías*, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 1/2004, pp. 57-58; A. GONZÁLEZ ALONSO, *La lealtad constitucional. La Constitución como orden de valores o como procedimiento*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 129/2003, pp. 329-347.

³⁹ Ritengono che il principio di leale collaborazione riguardi i soli rapporti tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del potere sostitutivo statale, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 208 ss. e F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 865.

⁴⁰ Su quest'aspetto, si veda B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., p. 181 ss., il quale sottolinea che "la leale collaborazione può atteggiarsi secondo moduli procedurali di natura e intensità diversa secondo una scala di coinvolgimento crescente delle Regioni che va dal mero parere all'intesa 'forte' (...)" e ricorda come la Corte costituzionale si sia mossa nella direzione di "consentire la conclusione del procedimento mediante

È evidente che in un contesto come quello italiano, in cui possono verificarsi situazioni di conflittualità tra Stato e Regioni, assumono importanza gli strumenti — di seguito ampiamente esaminati — che garantiscono esigenze unitarie: il potere sostitutivo statale di cui all'art. 120 Cost. — che deve comunque, come si è visto, essere esercitato nel rispetto del principio di leale collaborazione — e la possibilità dello Stato, contemplata all'art. 126 Cost., di rimuovere gli organi regionali, in caso di grave pericolo per l'unità nazionale.

4. Le norme costituzionali che prevedono l'intervento dello Stato per garantire esigenze unitarie

Nessuna delle modalità di regolazione dei rapporti tra Stato ed enti autonomi finora esaminate, nemmeno quella espressione del principio di lealtà federale è, comunque, in grado di impedire che si verifichino situazioni di conflitto che possono compromettere gli interessi unitari. Pertanto, sono sempre previsti, negli Stati regionali e federali — anche in Germania, nonostante il principio di lealtà federale renda improbabile che il *Bund* e i *Länder* tengano comportamenti contrari agli interessi unitari — strumenti che permettono allo Stato centrale di intervenire, in caso di comportamenti illegittimi o inadempienze, da parte delle autonomie, al fine di garantire, appunto, esigenze unitarie, la tenuta dell'ordinamento nel suo complesso e la tutela dell'integrità territoriale.

Per inciso, si possono configurare tre tipologie di interventi statali⁴¹. La prima tipologia di interventi attiene alla facoltà dello Stato centrale di adottare misure coercitive, volte a far ottenere dall'ente autonomo l'adempimento di comportamenti dovuti o l'adozione di atti di sua competenza. La seconda tipologia di interventi riguarda la possibilità dello Stato centrale di esercitare in via sostitutiva, competenze dell'ente autonomo, in caso di inadempienza di quest'ultimo o di uno scorretto adempimento. La terza tipologia di interventi si sostanzia, invece, nella misura più estrema, prevista nei casi di comportamenti gravemente illegittimi, costituita dallo scioglimento degli organi di governo dell'ente autonomo.

Si tratta, come si avrà modo di spiegare meglio di seguito, di tipologie di interventi che talora non sono chiaramente distinguibili. Così, è possibile che l'esercizio del potere sostitutivo o l'intervento volto a destituire gli organi degli enti autonomi rappresentino solo ipotesi di “misure coercitive” che lo Stato centrale può adottare per ovviare a comportamenti illegittimi o inadempienti da parte di questi ultimi. Significative, in tal senso, sono le Costituzioni di Spagna e Germania che non disciplinano espressamente né i poteri sostitutivi né quelli di scioglimento degli organi delle Comunità autonome e dei *Länder*, da

la previsione di meccanismi procedurali in grado di superare eventuali stalli, in presenza di interessi unitari cui non può essere negata tutela (...).”

⁴¹ Si vedano, al riguardo, le riflessioni di V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2014, p. 7 ss. e, della stessa Autrice, *Il potere sostitutivo in Germania, Spagna, Austria e Belgio*, in *Amministrare*, n. 3/2004, p. 458.

parte dello Stato centrale, ma questi ultimi, appunto, sono esercitabili come una delle possibili misure adottabili nell'ambito del cd. potere di *coerción estatal* e della cd. coazione federale.

Alcune Costituzioni, al contrario, disciplinano, come nel caso italiano, specifiche misure di intervento dello Stato centrale: il ricorso a poteri sostitutivi, nei confronti di organi o atti degli enti autonomi, per l'adozione di atti in caso di inadempimento o scorretto adempimento da parte di questi ultimi; la possibilità, a fronte di comportamenti gravemente illegittimi, di rimuovere gli organi di tali enti e sostituirli con commissari nominati dal centro.

5. Le misure coercitive previste in Spagna e in Germania

In Spagna e in Germania sono previste disposizioni costituzionali che permettono allo Stato centrale di adottare misure necessarie per obbligare, rispettivamente, le Comunità autonome e i Länder ad adempiere a comportamenti dovuti o adottare atti di loro competenza. Appare quindi di estremo interesse, ai nostri fini, analizzare la portata di tali previsioni e cercare di risolvere alcuni dubbi interpretativi, anche alla luce del recente utilizzo, da parte del Governo spagnolo, del potere di *coerción estatal*.

5.1. La portata e il significato del potere di *coerción estatal* previsto dalla Costituzione spagnola

Quanto allo strumento della *coerción estatal*, di cui all'art. 155 CE, la dottrina spagnola è per lo più concorde nel ritenere che esso abbia un carattere eccezionale, al quale si possa ricorrere come *extrema ratio*, nei casi di gravi crisi istituzionali che compromettano la tenuta del sistema giuridico⁴². Ed, invero, anche la giurisprudenza del Tribunale costituzionale si è mossa in questa direzione⁴³.

Ciò posto, è innegabile che si tratti di un articolo dai contenuti ampi e ambigui. È difficile definire chiaramente la portata della norma e fino a che punto possa spingersi il Governo spagnolo nell'adottare "le misure necessarie", dato che non viene specificato quali queste possano essere.

Per altro verso, nemmeno dalla giurisprudenza costituzionale spagnola emergono chiare e costanti indicazioni sull'interpretazione dell'articolo in esame, anche se il Tribunale costituzionale, in una sentenza del 1983, ne ha fornito un'interpretazione restrittiva, dando una lettura riduttiva delle prerogative del

⁴² In tal senso: S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1992, p. 455; J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1216 ss.; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La ejecución estatal forzosa*, in E. AJA, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, p. 471; X. BALLART, *Coerció estatal i Autonomies. L'article 155 de la Constitución de 1978*, cit., p. 81; J.M. GIL-ROBLES — GIL-DELGADO, *Artículo 155*, cit., p. 504 ss.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992, p. 1001; V.J. CALAFFEL FERRÀ, *La Compulsión o coerción estatal*, cit., p. 104; R. ENTRENA CUESTA, *Artículo 155*, cit., p. 2620 ss.; E. VIRGALA FORURIA, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, cit., p. 80 ss.; G. GÓMEZ ORFANEL, *Artículo 155*, cit., p. 2583.

⁴³ Cfr. *Tribunal Constitucional*, sentt. 5 agosto 1983, n. 76 e 22 marzo 1988, n. 49.

Governo. Inoltre, a conferma proprio del fatto che si tratti di uno strumento eccezionale, utilizzabile solo in circostanze di particolare gravità, esso è stato applicato per la prima volta soltanto in occasione della recente crisi catalana e quindi non c'è una prassi relativa al ricorso all'art. 155 CE.

In questo contesto, la dottrina spagnola non è stata univoca nell'identificare le possibili "misure necessarie" che il Governo spagnolo può adottare nell'ambito del suo potere di *coerción*. La dottrina maggioritaria ha escluso, in passato, la possibilità, da parte del Governo centrale, di ricorrere alle forze armate o alla soppressione o sospensione del regime autonomistico⁴⁴ mentre ha ammesso un suo intervento sostitutivo⁴⁵ sia per l'adozione di atti amministrativi che di atti normativi⁴⁶.

Più in particolare, per quanto qui più interessa, prima della crisi catalana una parte della dottrina ha ritenuto che non fosse possibile adottare misure dissolutorie degli organi delle Comunità autonome né revocare i suoi rappresentanti istituzionali. Tali posizioni poggiavano su un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 155 CE. Da un lato, è stato osservato come quest'ultimo non abbia la finalità di privare la Comunità autonoma della sua competenza, attraverso un intervento statale, ma, al contrario, il suo scopo sia quello di obbligarla a esercitare la competenza stessa, nel rispetto della Costituzione e delle leggi. Dall'altro lato, è stato rimarcato che la precisazione secondo cui "il Governo potrà dare istruzioni a tutte le autorità delle Comunità autonome", presuppone l'integrità delle stesse. Non appare, tuttavia, condivisibile una lettura dell'art. 155 CE che non permetta lo scioglimento degli organi delle Comunità autonome né la sospensione dell'esercizio delle proprie competenze. Ciò per una serie di ragioni. Innanzitutto, proprio il fatto che tale articolo preveda come presupposto una situazione "eccezionale", porta a ritenere che tra le misure adottabili vi sia la sospensione dell'autonomia regionale, attraverso lo scioglimento degli organi che hanno compiuto la violazione, seppure per un periodo limitato, al fine di

⁴⁴ Si vedano, in tal senso: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, cit., p. 184 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, p. 60 ss.; J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1277; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La ejecución estatal forzosa*, cit., p. 474 ss.; X. BALLART, *Coerció estatal i Autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*, cit., p. 157 ss.; J.M. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, *El control extraordinario de las Comunidades Autónomas: artículo 155*, cit., p. 514 ss.; V.J. CALAFFEL FERRÀ, *La Compulsión o coerción*, cit., p. 127 ss.; E. VIRGALA FORURIA, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, cit., p. 98 ss.; G. GÓMEZ ORFANEL, *Artículo 155*, cit., p. 2581.

⁴⁵ In tal senso, si cfr.: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, cit., p. 184 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, cit., p. 60; J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1284 ss.; J.M. GIL-ROBLES, GIL-DELGADO, *El control extraordinario de las Comunidades Autónomas: artículo 155*, cit., p. 514 ss.

⁴⁶ Al riguardo, però, la dottrina prevalente ritiene che debba, comunque, trattarsi di atti non dotati di forza di legge. Si cfr., in tal senso: J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1284 ss.; X. BALLART, *Coerció estatal i Autonomies*, cit., p. 160 ss. Ritiene, invece, che il Governo possa intervenire esclusivamente con atti amministrativi, P. PÉREZ TREMPES, *Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas*, in AAVV., *Actas de la IV Jornadas de la Asociación de letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1999, p. 91.

ristabilire la legalità. Inoltre, facilmente superabile è anche la tesi secondo cui la previsione che il Governo possa dare istruzioni alle autorità delle Comunità autonome debba essere letta nel senso di una loro integrità, potendo ritenere che la disposizione si riferisca anche alle autorità poste dalla Stato centrale, in luogo di quelle delle Comunità autonome commissariate. Pertanto, un'ampia lettura dell'art. 155 permette allo Stato di intervenire, attraverso una sostituzione e una destituzione degli organi di governo di una Comunità autonoma, nel caso di minaccia dell'interesse generale della Spagna e, nello specifico, nell'ipotesi di una rottura dell'unità nazionale attraverso una secessione, come ha dimostrato il caso catalano. In sostanza, si tratta di una norma di salvaguardia dell'ordinamento nel suo complesso che può portare, come estrema conseguenza, alla sostituzione statale degli organi di governo della Comunità autonoma ma che può essere utile anche come deterrente⁴⁷. Ed invero, nel 1989 il Governo di Felipe González inviò un avvertimento alle Canarie per applicare il disimpegno tariffario imposto dall'ingresso nell'Unione europea. In questo caso ci si limitò a compiere un primo passo verso l'esercizio del potere di *coerción estatal* ma la minaccia di un suo possibile utilizzo funzionò come monito. Diverso, invece, il caso della Catalogna, in cui l'avvertimento del Governo di ricorrere a tale potere non ha funzionato e si è avviato un processo (illegittimo) di secessione.

Non va trascurato, al riguardo, che sono, comunque, previste una serie di garanzie a tutela delle Comunità autonome.

In primo luogo, in termini più generali, si ritiene che il Governo debba rispettare, nell'adottare le misure necessarie, il principio di proporzionalità oltre che di necessità e adeguatezza⁴⁸.

In secondo luogo, il procedimento di attivazione dell'art. 155 CE, disciplinato nel dettaglio dal Regolamento del Senato⁴⁹, è garantista e impedisce, di fatto, una decisione unilaterale da parte del Governo centrale. Innanzitutto, il Governo spagnolo deve constatare la sussistenza di uno dei casi previsti all'art. 155 CE che ne legittimano l'attivazione. Successivamente, si apre una prima fase del procedimento che consiste in una richiesta del Governo (che, con un primo Consiglio dei ministri straordinario, ha deciso di attivare l'articolo in esame e ha inviato al Senato una proposta con le misure concrete che intende successivamente adottare) al Presidente della Comunità autonoma di adempiere ai suoi obblighi legali o modificare decisioni contrarie agli interessi generali del Paese, affinché lo stesso Presidente possa provvedere a modificare il proprio comportamento commissivo od omissivo. Tale richiesta, peraltro, può

⁴⁷ In tal senso, F. PALERMO, *Catalogna ed Europa: il 'termometro' dell'autonomia regionale*, in <http://www.lindro.it/cherchez-linteret-il-termometro-dellautonomia-regionale/>, il quale ritiene che si tratti di “una norma di salvaguardia dell'ordinamento e, in questi casi, è abbastanza tipico che essa funzioni come monito”.

⁴⁸ In caso di violazione la Comunità autonoma potrebbe ricorrere al *Tribunal constitucional*. In tal senso, si veda, E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, 2008, p. 441 ss.

⁴⁹ Si cfr. l'art. 189 del Regolamento del Senato.

essere impugnata dalla Comunità autonoma innanzi al Tribunale costituzionale per conflitto di competenza. Se il Tribunale ritiene fondato l'inadempimento della Comunità autonoma, se perdurano le violazioni e se la risposta del Presidente di quest'ultima è ritenuta insoddisfacente dal Governo, è prevista la convocazione di un secondo Consiglio dei ministri straordinario, in cui si approva formalmente la decisione di applicare l'articolo in esame e si riferisce al Senato circa il confronto con il Presidente della Comunità e le misure che si intendono adottare. Il Senato, dopo aver esaminato la questione — previo passaggio in un'apposita Commissione, la *Comisión general de Comunidades Autónomas*, che fornisce un parere motivato circa l'opportunità di intervento — e aver ascoltato il Presidente della Comunità autonoma, può deliberare, a maggioranza assoluta, l'adozione delle misure necessarie richieste dal Governo, al fine di fare rispettare gli obblighi violati o rimuovere i comportamenti lesivi. Sebbene si ritenga che il procedimento finora descritto sia, nel complesso, garantista nei confronti delle Comunità autonome, non bisogna, però, dimenticare che il coinvolgimento del Senato, che deve autorizzare la coazione statale, non sembra offrire un'effettiva garanzia per le Comunità autonome, in quanto la composizione di tale Camera non è concretamente rappresentativa delle stesse⁵⁰, a differenza di quanto avviene, ad esempio, nel *Bundesrat* tedesco. Quel che, comunque, merita di essere sottolineato, al riguardo, è che nel recente caso della Catalogna è stato rispettato il procedimento sopra descritto. Il *Premier* Rajoy, ritenendo che il discorso di Puigdemont del 10 ottobre 2017 poteva supporre una dichiarazione d'indipendenza, ha inviato una richiesta di chiarimento al Presidente del governo catalano, concedendogli un periodo di tempo per riflettere sulla decisione relativa all'indipendenza e informandolo dell'intenzione di applicare l'art. 155 CE. Tuttavia, di fronte alla decisione di quest'ultimo di procedere sulla strada dell'indipendenza, il *Premier* si è rivolto al Senato che ha deliberato l'adozione delle misure necessarie richieste dall'Esecutivo.

In terzo luogo, le Comunità autonome, pur non avendo facoltà di ricorrere direttamente al *Tribunal Constitucional* contro l'applicazione dell'art. 155 CE e le sue modalità, possono, comunque, ricorrere allo stesso per la via del ricorso sul conflitto di competenze Stato-Comunità. A ciò si aggiunga che le Comunità

⁵⁰ In proposito, si vedano: S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 456; P. CRUZ VILLALÓN, *La protección extraordinaria del Estado*, in A. PREDIERI — E. GARCÍA DE ENTERRÍA (a cura di), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1984, p. 715; J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1272 ss.; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La ejecución estatal forzosa*, cit., p. 474; X. BALLART, *Coerció estatal i Autonomies. L'article 155 de la Constitución de 1978*, cit., p. 152; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, cit., p. 998; V.J. CALAFFEL FERRÀ, *La Compulsión o coerción estatal*, cit., p. 121.

autonome possono presentare un ricorso amministrativo e qualsiasi cittadino può presentare un ricorso d'*amparo* se ritiene che gli atti del Governo violino un diritto fondamentale⁵¹.

5.2. Un confronto tra il potere di *coerción estatal* spagnolo e la coazione federale tedesca (*Bundeszwang*): punti in comune e differenze

Per la stesura dell'art. 155 CE i costituenti spagnoli si sono ispirati all'art. 37 GG, il quale stabilisce: “Se un *Land* non adempie agli obblighi federali che gli incombono in base alla presente Legge fondamentale o ad un'altra legge federale, il Governo federale, con l'assenso del *Bundesrat*, può adottare le misure necessarie per obbligare coattivamente il *Land* mediante la coazione federale ad assolvere i propri doveri”; a tale scopo “il Governo federale o il suo commissario ha potere di impartire direttive nei confronti di tutti i *Länder* e delle loro autorità”⁵² (*Bundeszwang*).

Anche in questo caso, lo strumento della coazione federale, come quello della *coerción estatal* spagnola, può essere usato solo come estrema *ratio*, per far fronte a comportamenti inadempienti, da parte di un *Land*, agli obblighi che derivano dalla Costituzione o da altre leggi federali o del principio di lealtà federale, ma non prevede espressamente le misure che possono essere adottate dal Governo federale. Tuttavia la coazione federale sembra avere un'ampia portata: si ritiene, infatti, che le misure adottabili dal Governo si possano concretizzare, oltre che in direttive vincolanti per i *Länder*, espressamente previste dal testo costituzionale, in altri atti o provvedimenti di pressione di natura economica o finanziaria⁵³, in atti

⁵¹ Ed, invero, il 26 ottobre 2017, il *Tribunal Constitucional* aveva ricevuto due richieste di ricorso d'*amparo*. Un primo ricorso inviato il giorno prima, in via telematica, contro le delibere del Senato del 21 e 24 ottobre 2017, riguardanti l'ammissione della richiesta dell'Esecutivo di procedere all'applicazione dell'art. 155 e la decisione di respingere la richiesta di riesame presentata dai gruppi parlamentari di Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, PDeCAT-CDC e AHI/CC-PNC. I ricorrenti avevano chiesto la nullità delle delibere, perché considerate lesive del diritto dei senatori di agire, in condizioni di eguaglianza e senza interferenze (come previsto dall'art. 23, comma 2, CE), e l'immediata sospensione cautelare della richiesta del Governo. Il *Tribunal Constitucional* ha, tuttavia, respinto l'appello per *amparo* data la “manifesta assenza di violazione di un diritto fondamentale protetto dall'*amparo*”. Un secondo ricorso d'*amparo*, sempre datato 25 ottobre 2017, presentato da un avvocato di Barcellona, riguardava, invece, l'accordo che il Consiglio dei ministri aveva inviato il 21° giorno al Senato per l'adozione delle misure coercitive. Il ricorrente aveva sostenuto che l'accordo violava l'art. 23, comma 2, CE e 25 del Trattato internazionale sui diritti civili e politici e ne chiedeva la nullità e la sospensione cautelare. In una seconda sentenza, sempre del 26 ottobre 2017, il *Tribunal Constitucional* ha deciso di non ammettere questo ricorso in quanto prematuro, poiché le misure contenute nell'accordo contestato non erano ancora state approvate; sarebbe spettato al Senato, successivamente, non solo autorizzarle ma anche determinarne l'ambito, le condizioni e i termini.

⁵² Traduzione tratta da A. ANZON — J. LUTHER, *La Legge Fondamentale tedesca*, Milano, 1997, p. 59. Sull'art. 37 GG, si vedano: T. MAUNZ, *Art. 37*, in T. MAUNZ — G. DÜRING (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Monaco, 1989, p. 16 ss.; H. BAUER, *Art. 37. Bundeszwang*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, Tubinga, 1998, p. 774 ss.; M. GUBELT, *Art. 37 (Bundeszwang)*, in I. VON MÜNCH — P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetz-kommentar*, Monaco, 2001, p. 620 ss.; W. ERBUTH, *Art. 37*, in M. SACHS, *Grundgesetz Kommentar*, Monaco, 2009, p. 1174.

⁵³ Si veda, al riguardo, H. BAUER, *Art. 37, op. cit.*, p. 781.

sostitutivi esecutivi di competenza dei *Länder*⁵⁴, nonché nella nomina di commissari da parte del Governo federale⁵⁵, per esercitare funzioni legislative e/o amministrative. Gran parte della dottrina tedesca esclude, invece, che il Governo possa inviare forze armate (al di là dell'invio delle forze di polizia del *Bund* nell'ambito della disciplina dettata dall'art. 91, comma 2, GG), intervenire nel potere giudiziario dei *Länder*, a causa dell'indipendenza ad esso garantita dall'art. 97, comma 1, GG o sciogliere e destituire gli organi di governo dei *Länder*⁵⁶. Quest'ultima possibilità non sarebbe possibile in ragione della clausola di inviolabilità prevista all'art. 79, comma 3, GG, in base alla quale non è consentita alcuna modifica della Legge fondamentale per quanto attiene l'organizzazione della Federazione in *Länder*, e del principio federale sancito all'art. 20 GG.

Nonostante siano numerosi gli elementi che accomunano il *Bundeszwang* tedesco e la *coerción estatal* spagnola, non si può fare a meno di soffermarsi su importanti differenze tra i due istituti⁵⁷.

In primo luogo, la disposizione costituzionale spagnola prevede, come si è visto, che per attivare la *coerción estatal* non è sufficiente il mancato adempimento della legge ma è necessario che sia gravemente minato l'interesse generale di tutta la Nazione. La violazione dell'interesse generale della Spagna si può concretizzare, come ha ritenuto la maggior parte della dottrina spagnola, in quei comportamenti delle Comunità autonome che mettono in pericolo il funzionamento dello Stato autonomo⁵⁸. Non sono mancati autori che, al riguardo, hanno sottolineato come il presupposto dell'interesse generale possa indurre a legittimare un intervento dello Stato spagnolo sulla base di motivazioni meramente politiche e discrezionali⁵⁹. Tesi che non sembra condivisibile — come, del resto, ha affermato la dottrina maggioritaria — ritenendo che sia esclusa una valutazione meramente discrezionale, da parte del Governo centrale, dell'interesse generale della Nazione che, invece, deve essere inteso in senso restrittivo, come nozione il cui significato si può dedurre dalle disposizioni sui poteri e sulle competenze dello Stato e delle Comunità autonome⁶⁰. Al riguardo, preme qui evidenziare che l'intervento del Governo, nella vicenda

⁵⁴ Si cfr., sul punto, T. MAUNZ, *Art. 37*, cit., p. 16 ss.

⁵⁵ Si vedano: T. MAUNZ, *Art. 37*, *op. cit.*, p. 16 ss.; M. GUBELT, *Art. 37*, *op. cit.*, p. 620 ss.; T. VON DANWITZ, *Artikel 37*, in H. MANGOLDT — F. KLEIN — C. STARCK, *Kommentar zum Grundgesetz*, Monaco, 2005, p. 698; W. ERBUTH, *Art. 37*, *op. cit.*, p. 1174 ss.

⁵⁶ Si cfr.: T. MAUNZ, *Art. 37*, *op. ult. cit.*, p. 16 ss.; M. GUBELT, *Art. 37*, *op. ult. cit.*, p. 620 ss.; W. ERBUTH, *Art. 37*, *op. ult. cit.*, p. 1174.

⁵⁷ Si veda, al riguardo, A. ARROYO GIL, *Unidad, lealtad Y coerción federal (o estatal) en Alemania Y España*, cit., p. 59 ss.

⁵⁸ Si veda, E. VÍRGALA FORURIA, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, cit., p. 91; L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, *La coerción estatal del art. 155 CE en la estructura del Estado autonómico*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38/2016, p. 283.

⁵⁹ In proposito, si veda, P. CRUZ VILLALÓN, *La protección extraordinaria del Estado*, cit., p. 713 ss.

⁶⁰ Si cfr., al riguardo: S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 455; J. GARCÍA TORRES, *El artículo 155 de la Constitución y el principio constitucional de autonomía*, cit., p. 1266 ss.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, cit., p. 998.

catalana, aveva come presupposto proprio la violazione dell'interesse generale della Nazione, in quanto l'eventuale secessione di una Comunità autonoma avrebbe minato l'integrità della Spagna e sarebbe stata in contrasto con l'art. 2 CE che riconosce, come si è visto, l'indissolubile unità della Nazione. A prima vista, dunque, potrebbe sembrare che il potere coercitivo spagnolo sia di maggiore intensità rispetto a quello tedesco⁶¹ perché può essere esercitato a fronte di comportamenti che attentano gravemente gli interessi generali del Paese. Tuttavia, il principio di lealtà federale tedesco rende implicito un intervento dello Stato federale nei casi di lesione degli interessi generali, che — come si è visto — tale principio tende a garantire attraverso un comportamento di lealtà reciproca tra i vari livelli di governo.

In secondo luogo, la *coerción estatal* spagnola e la coazione federale tedesca si inseriscono in due contesti profondamente diversi, in quanto in Germania assume rilevanza il principio di lealtà federale che rende difficile prevedere, in concreto, ipotesi fortemente conflittuali tra i livelli di governo. In Germania, pertanto, sembra essere più remota la possibilità di un ricorso alla coazione federale in virtù del principio di lealtà federale che limita fortemente la possibilità di arrivare all'adozione di misure estreme ed eccezionali da parte dello Stato federale. Ciò perché, da un lato, tale principio rende difficile che una competenza sia esercitata in maniera tale da non tener conto degli interessi del *Bund* e degli altri *Länder* e, dall'altro, è più facile intraprendere con successo la strada della collaborazione e della negoziazione.

In terzo luogo, nonostante in entrambe le previsioni, quella spagnola e quella tedesca, è necessario che la decisione del Governo sia approvata, rispettivamente, dal Senato e dal *Bundesrat*, non si può ignorare che solo quest'ultimo, a differenza del primo, costituisce un'autentica camera di rappresentanza delle autonomie.

5.3. Ancora sui rapporti tra la coazione federale tedesca e il principio di lealtà federale

Si è visto come il *Bundeszwang* sia uno strumento che può essere usato solo come estrema *ratio*. Ed, invero, esso non ha mai trovato una concreta applicazione. Si è altresì sottolineato che il ricorso al *Bundeszwang* sembrerebbe difficilmente ipotizzabile, in ragione del sostanziale equilibrio nei rapporti Federazione-*Länder*, basati sul principio di lealtà federale.

Ciò che preme qui particolarmente evidenziare è che i due principi, quello del *Bundeszwang* e quello del *Bundestreue*, non sono in contrapposizione e che il potere di coazione federale non pone la Federazione in una posizione di supremazia rispetto ai *Länder*; esso è posto a garanzia del sistema federale nel suo complesso, a salvaguardia dell'interesse comune (dei *Länder* e dello Stato federale), attraverso l'obbligo di un "contegno favorevole alle dinamiche federali" (*Bundesfreundliches Verhalten*), da parte dei *Länder* e dello

⁶¹ In tal senso, A. ARROYO GIL, *Unidad, lealtad Y coerción federal (o estatal) en Alemania Y España*, cit., p. 59.

Stato federale, “nello svolgimento dei loro compiti”⁶². Entrambi gli strumenti, dunque, derivano dal principio fondamentale dell’unità dello Stato e sono necessari a garantire tale principio e la sussistenza dello stesso Stato, evitando conflitti o, peggio ancora, derive secessioniste. La garanzia dell’unità, in questi casi, è affidata allo Stato federale che, nell’ipotesi di violazione del principio di lealtà federale in grado di mettere a rischio l’unità o la sopravvivenza stessa dello Stato (o il suo normale funzionamento), può intervenire anche con mezzi coercitivi.

La lealtà federale deve sempre ispirare tutti i comportamenti dello Stato federale e dei *Länder*. La coercizione dovrebbe essere attivata solo in casi eccezionali, nei casi in cui, attraverso gli ordinari strumenti di dialogo e di collaborazione, un *Land* continua a non conformarsi ad un obbligo che deriva dalla legge o dalla Costituzione. In altri termini, si può dire che si tratta di un meccanismo coercitivo eccezionale, nelle mani dello Stato, per reagire a possibili violazioni di obblighi federali dei *Länder* che derivano dal principio di lealtà federale. È uno strumento, oltre che eccezionale, sussidiario, al quale si può ricorrere solo dopo aver intrapreso, senza successo, la via del dialogo e della negoziazione che il principio di lealtà federale impone.

6. I poteri sostitutivi del Governo italiano volti a garantire esigenze unitarie (e differenze con altri Paesi)

Tra i Paesi che, a differenza di Spagna e Germania, prevedono espressamente, in caso di comportamenti illegittimi o inadempienze da parte degli enti autonomi, il ricorso a poteri sostitutivi nei loro confronti — e, come si vedrà nelle pagine che seguono, in caso di comportamenti gravemente illegittimi, la possibilità di rimuovere gli organi di tali enti — vi è l’Italia. Come è noto, infatti, la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto nella Costituzione italiana la disciplina del potere sostitutivo del Governo, nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali, nei casi espressamente previsti: mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica; tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e, in particolare, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Una legge statale deve, comunque, individuare le procedure

⁶² BVerfGE 92, 203 (230). In proposito, si veda A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, cit., 19 ss., la quale ritiene che vi sia un “assetto sufficientemente equilibrato dei rapporti centro-periferia e, comunque, per una posizione notevolmente solida dei *Länder*, non potrebbe contrapporsi la classica obiezione per cui il sistema sarebbe in ogni caso decisamente a vantaggio del centro, dal momento che la preponderanza dell’autorità centrale sarebbe comunque assicurata dall’attribuzione ad essa del (...) potere di ‘coazione federale’, del potere cioè — nel caso in cui un *Land* non adempia ai propri ‘doveri federali’ derivanti dalla Costituzione o dalla legislazione federale — di adottare le misure necessarie perché esso faccia fronte ai propri impegni: innanzi tutto, anche l’esercizio di tale potere richiede l’assenso del *Bundesrat*; inoltre, non può essere senza significato il fatto che il potere stesso nella storia della Repubblica federale non sia mai stato esercitato”.

di esercizio del potere stesso, che deve essere esercitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 120, comma 2, Cost.)⁶³.

La disciplina del potere sostitutivo è coerente con il nuovo sistema di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, delineato dalla riforma stessa: a fronte del riconoscimento di una maggiore autonomia agli enti autonomi si è voluto prevedere la possibilità, per il Governo, di intervenire in via surrogatoria, nel caso in cui Regioni o enti locali, attraverso il mancato o scorretto esercizio dei poteri a loro attribuiti, compromettano esigenze unitarie e interessi infrazionabili da perseguire sull'intero territorio statale⁶⁴. Per altro verso, inoltre, l'art. 120 Cost., laddove prevede che l'esercizio del potere sostitutivo debba tener conto del principio di leale collaborazione si riconnette all'art. 5 Cost., cercando di bilanciare le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia.

Il potere sostitutivo ha un carattere straordinario — ed è, quindi, aggiuntivo alla sostituzione ordinaria che può sempre essere esercitata⁶⁵ — esercitabile solo nei casi di “emergenze istituzionali di particolare gravità”⁶⁶, laddove sussista, appunto, il rischio di compromettere interessi essenziali, generali e unitari⁶⁷.

⁶³ È solo il caso di evidenziare, ai soli fini ricostruttivi, che la previsione di cui all'art. 120 Cost. può essere applicata anche nei confronti delle Regioni speciali, nelle materie da queste attratte, in virtù della clausola di favore prevista dall'art. 10 della l. c. n. 3 del 2001, e dal momento in cui vi sarà il trasferimento di funzioni ulteriori rispetto a quelle già attribuite. Orientamento, questo, che peraltro è stato confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

⁶⁴ Si vedano, al riguardo: F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni col sistema europeo*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 667 ss.; R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)*, in *Giur. cost.*, n. 5/2004, p. 3415 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 331 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON — A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2005, p. 104 ss.; A. PAPA, *Potere sostitutivo*, in AA.VV. (diretto da S. Cassese), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4401 ss.; R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione “possibile”*, in *Rass. parl.*, n. 3/2016, p. 596; Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Dig. Disc. Pubbl. Agg.*, III, Torino, 2008, p. 656 ss.; A. DE MICHELE, *I poteri sostitutivi nel sistema delle relazioni tra Stato, Regioni e Enti locali*, Bologna, 2010, p. 228 ss.

⁶⁵ Avendo una diversa *ratio* che è quella di garantire il soddisfacimento di interessi pubblici nell'esercizio di una funzione amministrativa e non di un interesse generale riconnesso all'unità e indivisibilità delle Repubblica. In tal senso, si vedano: F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1082; R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)*, cit., p. 3415 ss.

⁶⁶ Così, Corte cost., sent. n. 43 del 2004, per un commento della quale, si vedano: M. BELLETTI, *Potere sostitutivo “straordinario” ed “ordinario” dopo la sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; G.M. SALERNO, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella “partita a tre” fra Stato, Regioni ed enti locali*, cit.; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in www.federalismi.it, 2004; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. cost.*, 2004, I, p. 609 ss.; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; A. MARTIN — P. CAPACCI, *Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (breve note a margine della sentenza della Corte costituzionale 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Dir. Reg.*, n. 3-4/2004, p. 393 ss.; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, cit., p. 1074 ss.

⁶⁷ Si cfr. sentt. Corte cost. nn. 236 e 388 del 2004. Al riguardo, si veda F. GIUFFRÈ, *Principio unitario e interesse nazionale nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 31.05.2006, p.

Interessi che fanno capo allo Stato, legittimato a garantire le istanze unitarie contemplate nella Costituzione, anche esercitando, in presenza di determinati presupposti, un potere sostitutivo⁶⁸. La Corte costituzionale, al riguardo, da un lato, ammettendo la possibilità di altri interventi sostitutivi, ha sottolineato la straordinarietà del potere sostitutivo in parola⁶⁹ e, dall'altro, ha ritenuto che i presupposti legittimanti l'attivazione di quest'ultimo sono da considerare tassativi⁷⁰.

6.1. I presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo (e raffronto con altri Stati)

La formulazione dell'art. 120, comma 2, Cost., ha sollevato diversi dubbi interpretativi in ordine ai presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo e alla natura giuridica dello stesso⁷¹. Peraltro, come si vedrà di seguito, a seconda della lettura che viene data alla disposizione in esame, essa sembra presentare

5. Sulle diverse declinazioni del principio unitario, si veda G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., p. 42 ss.

⁶⁸ Si veda, ulteriormente, la sent. n. 43 del 2004 della Corte costituzionale. Va ricordato, in proposito, che la Corte ha espressamente riconosciuto allo Stato la competenza costituzionale a garantire i valori unitari della Repubblica. Si cfr., al riguardo, la sent. n. 274 del 2003 della Corte costituzionale, sulla quale si vedano: A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, n.3/2003, p. 2256 ss.; G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, ivi, p. 2260 ss.; A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?*; D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, tutti in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (breve osservazione sulla sent. n. 274/2003)*, in *federalismi.it*, n. 8/2003; R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi.it*, editoriale 9/2003; ID., *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. cost.*, n.4/2003, sp. p. 2256 ss.

⁶⁹ Così Corte cost., sent. n. 43 del 2004. Si vedano, sul punto: A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Ist. fed.*, n. 5/2008, p. 629 ss.; C. MAINARDIS, *Qualche osservazione a Corte cost. n. 371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni)*, in *Le Regioni*, n. 1/2009, p. 173 ss.

⁷⁰ In tal senso, si vedano: E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi — M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 237; P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 852; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *Rass. parl.*, n. 4/2006, p. 1028 ss.; A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., p. 663. In senso contrario, si vedano: S. GAMBINO, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparata*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 61; D. DI COLA, *I presupposti del potere sostitutivo del Governo nell'art. 120 della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, Napoli, 2004, p. 92 ss.; R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione "possibile"*, cit., p. 592 ss.

⁷¹ Al riguardo, E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, cit., p. 172, ha evidenziato come si tratti di "formulazione ampia e comprensiva, ma anche eccessivamente generica" che "ne rende problematica l'interpretazione". Sull'ambiguità della formulazione dell'articolo 120, comma 2, Cost. G. FALCON (Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 3 ss.) ha ritenuto che la norma costituisce "più che una soluzione, un problema interpretativo".

elementi in comune con previsioni costituzionali di altri Stati regionali o federali oppure, al contrario, forti differenziazioni.

Una prima questione interpretativa riguarda l'individuazione del presupposto legittimante l'intervento sostitutivo, ossia se debba essere l'inadempimento dell'ente ovvero anche uno scorretto o inadeguato adempimento di un obbligo. Si ritiene che l'intervento sostitutivo del Governo possa riguardare sia i casi di inerzia che quelli di insufficiente o scorretto esercizio, da parte delle Regioni e degli enti locali, di funzioni amministrative⁷². Del resto, tra i presupposti costituzionali non si fa espresso riferimento all'inerzia o all'inadempimento e questi ultimi possono riguardare sia comportamenti omissivi che commissivi. Va aggiunto, al riguardo, che la Corte costituzionale, nel definire meglio i contorni del potere sostitutivo, individuandone i presupposti e i limiti⁷³, ha sottolineato come non basti la semplice inerzia degli enti ma debbano ricorrere le gravi ed eccezionali ipotesi, espressamente previste dalla Costituzione⁷⁴. È appena il caso di rilevare, inoltre, che, sebbene le ipotesi di intervento statale siano tutte da collegare all'esigenza di garantire i valori unitari della Repubblica, esse rispondono, comunque a specifiche finalità. Quanto al presupposto del "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" è da riconnettere all'esigenza di garantire unitarietà dell'ordinamento, attraverso, nello specifico, il rispetto degli obblighi assunti dallo Stato a livello internazionale o comunitario⁷⁵. Tale previsione non è di facile lettura, soprattutto se si considera che l'art. 117, comma 5, Cost. stabilisce che le Regioni e le Province autonome "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea" e prevede, in caso di inadempienza, la possibilità di un intervento sostitutivo statale. Si ritiene, tuttavia, che le due ipotesi di intervento sostitutivo riguardino fattispecie diverse: l'art. 120 Cost., è posto a garantire esigenze unitarie, in caso di "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria"⁷⁶; l'art. 117 Cost. è invece finalizzato, non tanto a garantire il principio unitario, ma ad assicurare l'unitarietà della responsabilità internazionale e

⁷² In tal senso, si vedano: L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. reg.*, n. 2/2002, p. 434; V. CERULLI IRELLI, *Art. 8. Attuazione dell'art. 120 sul potere sostitutivo*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 in attuazione del Titolo V Cost.*, Bologna, 2003, p. 175; R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli Enti territoriali (a margine dell'art. 120 Cost.)*, cit., p. 3400 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., p. 117 ss.

⁷³ Si vedano le sentt. n. 43/2004 e nn. 69, 70, 71, 72, 73 e 74/2004. Sul punto, in generale, sia consentito rinviare, a G. MARCHETTI, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rass. parl.*, n. 1/2005, p. 250 ss.

⁷⁴ Si cfr. sent. n. 165 del 2011, sulla quale si vedano le considerazioni di M. MICHETTI, *La Corte censura il potere sostitutivo statale in materia di "interventi urgenti ed indifferibili" nel settore energetico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

⁷⁵ In tal senso, P. BILANCIA, *Regioni e attuazione del diritto comunitario*, in *Ist. fed.*, n. 1/2002, p. 54, ritiene che l'intervento sostitutivo statale trova una giustificazione nella "unitarietà della responsabilità per inadempimento sul piano comunitario".

⁷⁶ Al riguardo, si veda R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in *federalismi.it*, n. 19/2012, p. 15.

comunitaria dello Stato e garantire la vincolatività dei suoi obblighi, in caso di inerzia delle Regioni⁷⁷. Inoltre, si ritiene che sia differente anche la natura degli atti che possono essere adottati in via sostitutiva: mentre è certo, come ha ammesso anche la Corte costituzionale, che l'art. 117, comma 5, Cost. consente allo Stato un intervento sostitutivo attraverso atti normativi, permangono dubbi, invece, sulla natura degli atti che il Governo può adottare ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost.⁷⁸. Come si vedrà nelle pagine che seguono, dalla lettura di quest'ultimo articolo sembrano possibili solamente poteri sostitutivi di natura amministrativa, anche se la dottrina non è concorde al riguardo e la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità, in determinate circostanze, di interventi sostitutivi disposti con decreto-legge. È solo il caso di rilevare, in proposito, che l'esigenza di garantire l'unitarietà della responsabilità internazionale e comunitaria dello Stato è stata particolarmente avvertita anche in altri Stati. È significativo, al riguardo, che alcuni Paesi, quali l'Austria⁷⁹ e il Belgio⁸⁰, abbiano recentemente introdotto modifiche costituzionali

⁷⁷ Sulle differenze tra le due previsioni, si vedano: F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 190 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in www.federalismi.it. Ha ritenuto che la previsione dell'art. 117, quinto comma, Cost. dovrebbe ritenersi assorbita da quella dell'art. 120, Cost. della quale costituirebbe una mera ripetizione, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, n. 7-8/2001, p. 195. Ha invece sostenuto che l'ipotesi di cui all'art. 117 Cost. costituirebbe una specificazione dell'ipotesi più generale prevista dall'art. 120, Cost., M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Considerazioni critiche sulla legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul D.D.L. n. 1545 contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica a tale legge, approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002*, in *Foro amm. - CDS*, n.1/2003, p. 371.

⁷⁸ Sulla differente natura degli atti che possono essere adottati in via sostitutiva, si vedano, tra i più recenti: R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, cit., p. 22 ss.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2014, p. 107 ss.

⁷⁹ La Costituzione austriaca, a seguito della modifica del 1994 (con l. c. n. 1013 del 1994), prevede l'intervento sostitutivo dello Stato centrale nel caso di mancata attuazione da parte dei *Länder* delle leggi di attuazione della legislazione di principio federale (art. 15, comma 6) o in caso di inadempienza all'obbligo di dare attuazione ed esecuzione ai trattati internazionali (art. 16, comma 4) o alla normativa comunitaria (art. 23d, comma 5). Si vedano, sul tema: T. ÖHLINGER, *Uno Stato federale sulla via di Bruxelles. Problemi costituzionali di una futura appartenenza dell'Austria alla Comunità europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, p. 14 ss.; ID., *Art. 23d*, in K. KORINEK — M. HOLOUBEK, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Vienna, 1999, p. 13 ss.; ID., *Verfassungsrecht*, Vienna, 2007, p. 122; H. SCHÄFFER, *La partecipazione dei Länder austriaci alla formazione della volontà dell'Unione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, p. 11 ss.; G. VON TOGGENBURG, *L'Austria: tentativi di istituzionalizzare la partecipazione dei Länder*, in S. ORTINO (a cura di), *Elaborazione e attuazione del diritto comunitario. Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l'Italia*, Bolzano, 1999, p. 22; F. PALERMO, *Integrazione europea e riforma costituzionale in Austria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4/1999, p. 1733 ss.; T. ÖHLINGER — H. EBERHARD, *Verfassungsrecht*, Vienna, 2014.

⁸⁰ La Costituzione belga del 1993 prevede la possibilità di un intervento sostitutivo dello Stato centrale nei confronti delle Comunità e delle Regioni, al fine di garantire il rispetto degli obblighi internazionali o sovranazionali (art. 169). La legge 5 maggio 1993, di riforma della legge speciale dell'8 agosto 1980, detta alcune disposizioni per l'attivazione del potere sostitutivo (art. 16, par. 3). Si vedano, in proposito: J.V. LOUIS — A. ALEN, *La Constitution et la participation à la communauté européenne*, in *Revue belge de droit international*, n.1/1994, p. 97 ss.; M. STRUYS, *La mise en œuvre des obligations découlant du droit européen*, in F. DELPÉRIÉ (a cura di), *La Belgique Fédérale*, Bruxelles, 1994, p.

che prevedono la possibilità di un intervento sostitutivo dello Stato centrale nei confronti degli enti autonomi, in caso di una loro inerzia, al fine di garantire il rispetto degli obblighi internazionali o comunitari ed evitare il rischio che sorga una responsabilità dello stesso per le obbligazioni assunte.

Quanto, invece, al presupposto del “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica”, esso risponde al bisogno di fronteggiare situazioni che turbano la pubblica tranquillità, che possono derivare da comportamenti o da eventi naturali particolarmente gravi, ovvero fenomeni rilevanti di criminalità organizzata⁸¹. La sostituzione, dunque, è finalizzata a tutelare “interessi essenziali al mantenimento di un’ordinata convivenza civile”⁸².

Riguardo, invece, al presupposto della “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica” (e, in particolare, “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”), è senz’altro quello che si ricollega maggiormente alla necessità di garantire esigenze unitarie. In particolare: il concetto di “tutela dell’unità giuridica” si riconnette all’esigenza di assicurare un minimo di uniformità normativa sul territorio nazionale, mentre quello di “tutela dell’unità economica” sottintende, invece, la necessità di far fronte a quei comportamenti, delle Regioni o degli enti locali, in contrasto con i principi costituzionali e con le direttive statali in materia di politica economica e sistema finanziario e tributario⁸³. In particolare, poi, l’ipotesi della “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” riguarda il rispetto, da parte degli enti autonomi, dei livelli essenziali fissati dalla legge statale⁸⁴ ed è quindi volta alla promozione di condizioni tendenzialmente paritarie nell’effettivo esercizio dei diritti fondamentali.

486 ss.; F. DEMAÏN, *Les manquements de la Belgique en matière de transposition des directives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice et de la pratique belge*, in Y. LEJEUNE (a cura di), *La participation de la Belgique à l’élaboration et à la mise en œuvre du Droit européen*, Bruxelles, 1999, p. 233 ss.; V. TAMBURRINI, *Il potere sostitutivo in Germania, Spagna, Austria e Belgio*, cit., p. 462 ss.

⁸¹ Riconducono tale espressione alla materia dell’ordine pubblico, D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, n. 2/2003, p. 1221 e C. MAINARDIS, *Potere sostitutivo statale e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, p. 244.

⁸² Così Corte cost., sent. n. 290 del 2001. Per altri autori (C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, cit., p. 198; Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, cit., p. 657), il presupposto richiamerebbe, invece, un’ipotesi di “pericolo di illecito costituzionale”.

⁸³ Si vedano, sul punto: C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1359; F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, n.1/2002, p. 89.

⁸⁴ Si vedano, al riguardo: C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co.2, lett. m. Cost)*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002, p. 900; G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale in Italia. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 111 ss.; A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1130. Sull’argomento, si vedano, inoltre, tra i tanti: E. BALBONI, *Il concetto dei livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. fed.*, n. 6/2001, p. 1103 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, XXXII, 2002, p. 345; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Dir. ec.*, n. 2-3/2003, p. 389 ss.; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni”*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003; E. PESARESI, *Art. 117, comma 2 lett. m), Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili reviviscenze*

Preme evidenziare, ai nostri fini, che anche in altri ordinamenti l'esigenza di garantire l'unità giuridica ed economica, la salvaguardia delle condizioni che assicurano uno sviluppo equilibrato tra i diversi territori e l'eguaglianza di tutti i cittadini, costituisce il presupposto per diverse forme di intervento dello Stato centrale nei confronti degli enti autonomi (interventi, non solo sostitutivi, e aventi natura legislativa o amministrativa).

L'art. 72, comma 2, GG permette allo Stato federale di legiferare (in materie normalmente di competenza dei *Länder*) nei casi in cui una disciplina legislativa si renda necessaria per creare equivalenti condizioni di vita su tutto il territorio federale o per tutelare "l'unità giuridica ed economica" (*konkurrierende Gesetzgebung*)⁸⁵. Tuttavia, nonostante lo stesso riferimento al presupposto dell'"unità giuridica ed economica", la *konkurrierende Gesetzgebung* si differenzia dal potere sostitutivo previsto dal nostro ordinamento. Essa, infatti, determina una vera e propria deroga dell'esercizio delle competenze costituzionalmente definite: allorché determinate esigenze richiedono una disciplina unitaria, lo Stato federale, in settori materiali in cui sono competenti i *Länder*, interviene con una propria disciplina, escludendo l'esercizio della loro competenza. Il potere sostitutivo italiano — a prescindere dalla questione, che verrà di seguito esaminata, della sua natura solo amministrativa o anche legislativa — non incide sulla titolarità delle competenze e non determina una deroga del riparto delle stesse, ma riguarda unicamente l'esercizio, provvisorio, della funzione da parte dello Stato⁸⁶.

del potere di indirizzo e coordinamento, in *Giur. cost.*, n. 2/2006, p. 1273 ss. e, più recentemente, M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016. Sul rischio che un'interpretazione estensiva della "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni" possa determinare un'espansione del potere sostitutivo, si veda M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 499 ss.

⁸⁵ È solo il caso di ricordare, al riguardo, che il potere federale è stato, di fatto, rafforzato a seguito della riforma costituzionale del 2006: sono state sottratte dall'applicazione della cd. "clausola di esercizio" (o "clausola di necessità") che legittima l'intervento federale — che era stata modificata nel 1994 al fine di limitare la discrezionalità dello Stato federale nel ricorrere al suo diritto di legiferare nelle materie di competenza concorrente — numerose materie, ampliando così la discrezionalità della Federazione nel decidere di legiferare. Sul tema, si vedano: R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Audizione del 26.2.2007*, in www.issirfa.cnr.it; A. GRAGNANI, *Il nuovo ordine delle competenze legislative e la giurisdizione costituzionale sui titoli di competenza nella riforma del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 177 ss.; p. 106 ss. F. PALERMO, *Il nuovo riparto delle competenze legislative nell'ordinamento federale tedesco, tra retorica ed effettività*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2007.

⁸⁶ Sul punto, si veda A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/datena-20030114.html>, 13.01.2003; ID., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., 2003, p. 159. Sulle analogie e le differenze tra poteri sostitutivi e *konkurrierende Gesetzgebung*, si vedano altresì: D. DI COLA, *I presupposti del potere sostitutivo del Governo nell'art. 120 della Costituzione*, cit., p. 106 ss.; C. MAINARDIS, *Art. 120*, in R. BIFULCO — A. CELOTTO — M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2399 ss.

La Costituzione spagnola, invece, al fine di garantire la completezza, la coerenza e l'uniformità dell'ordinamento, disciplina la cd. clausola di suppletività⁸⁷, secondo la quale il diritto dello Stato è comunque suppletivo del diritto delle Comunità autonome⁸⁸. A prescindere dalle questioni interpretative relative a tale clausola — riguardanti, in particolare, la possibilità dello Stato di intervenire in tutte le materie di competenza delle Comunità autonome⁸⁹ o solo in quelle in cui vi è un titolo competenziale⁹⁰ — preme evidenziare che essa si differenzia dalla *Konkurrierende Gesetzgebung*, in quanto non vi è uno spostamento di competenze ma permette solamente allo Stato centrale di adottare norme suppletive, in caso di lacune normative, nell'ambito delle Comunità autonome. Per altro verso, poi, la Costituzione spagnola, al fine di assicurare il principio unitario e salvaguardare le condizioni che assicurano l'eguaglianza di tutti i cittadini, attribuisce allo Stato il compito di realizzare, in concreto, il principio di solidarietà e di garantire un “adeguato e giusto” equilibrio economico tra i diversi territori⁹¹.

6.2. La natura dell'atto sostitutivo

Un'altra questione su cui la dottrina ha dibattuto è quella della natura degli atti d'intervento sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., se debbano essere relativi alla sola attività amministrativa⁹² regionale ovvero anche

⁸⁷ Art. 149, terzo comma, CE. Si vedano, in proposito: F. BALAGUER CALLEJÓN, *La integración del derecho autonómico y la aplicación del derecho estatal*, in *Revista Admin. Públ.*, n. 124/1991, p. 95 ss.; J. LOZANO MIRALLES, *Una proposta di interpretazione “massimalista” del principio di suppletività dell'art. 149.3 della Costituzione spagnola del 1978*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze: esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, p. 201; J.A. ALONSO DE ANTONIO, *Las cláusulas de cierre del sistema de reparto de competencias (art. 149.3)*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. XI, Madrid, 1999, p. 314 ss.; E. FOSSAS, *Il principio unitario come riserva di competenza allo Stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., p. 143 ss.; P. PÉREZ TREMPES, *Notas sobre el principio de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 88.

⁸⁸ Sul riparto di competenze legislative in Spagna, si veda, per tutti, T. GROPPI (a cura di), *Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le comunità autonome*, Torino, 1992.

⁸⁹ Si veda, in proposito, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, cit., p. 407 ss.

⁹⁰ Si cfr., S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 410 ss. Si vedano, sul tema: E. CARBONELL PORRAS, *La supletoriedad del derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional*, in *Revista de Administración Pública*, n. 143/1997, p. 189 ss.; I. TORRES MURO, *La doctrina del Tribunal constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada*, in *Revista Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 22/1998, p. 155 ss.; F.L. REGUEIRO, *La cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico: examen del artículo 149.3 de la Constitución Española*, in *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n. 15/2003, p. 23 ss.

⁹¹ Art. 138, comma 1, CE.

⁹² In tal senso, si vedano: C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., p. 1380 ss.; ID., *Art. 120*, in R. BIFULCO — A. CELOTTO — M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2390 ss.; ID., *Potere sostitutivo statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., p. 170 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 137; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.1/2001, p. 3; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, ivi, p. 1241 ss.; L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. reg.*, n. 2/2002, p. 434; S. MANGIAMELI,

a quella legislativa⁹³. Se, infatti, dalla lettura del testo costituzionale sembra di poter escludere l'intervento sostitutivo nell'esercizio della funzione legislativa regionale, la l. 5 giugno 2003 n. 131, di attuazione della riforma del 2001, fa riferimento a poteri sostitutivi "anche normativi" del Consiglio dei Ministri.

A sostegno della tesi dell'intervento sostitutivo attraverso atti amministrativi, che qui si condivide, sono state avanzate diverse argomentazioni incentrate: sull'individuazione nel Governo quale organo titolare del potere sostitutivo; sul riferimento sia alle Regioni che agli enti locali quali destinatari dell'intervento sostitutivo, potendo nei confronti di questi ultimi essere ammissibile solo una sostituzione amministrativa⁹⁴; sul confronto con l'art. 117, comma 5, Cost., che prevede, come si è visto, un'ipotesi di sostituzione legislativa, da parte dello Stato, nei casi di inadempimenti delle Regioni nell'attuazione e

La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002, p. 150 ss.; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali tra Stato e Regioni*, Milano, 2002, p. 187 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, cit., p. 691; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Ist. fed.*, n. 5/2002, p. 742 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 217; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la l. cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, n. 1/2003, p. 502; F. MODUGNO — A. CELOTTO — M. RUOTOLO, *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2002)*, Torino, 2003, p. 63; P. BILANCIA, *Emergenza di livello regionale: necessità ed urgenza di provvedere*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, cit., p. 37; E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 174; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 683 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXV, Padova, 2004, 227; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., p. 106 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Ist. fed.*, n. 5/2005, p. 835; A. RUGGERI, in T. MARTINES — A. RUGGERI — C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, p. 128 ss.

⁹³ Tra gli autori che, talora facendo emergere alcune perplessità, sostengono tale tesi, si vedano: M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1327 ss.; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in www.federalismi.it, 2002, p. 49 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1063 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, cit. p. 239; F. GIUFFRÈ, *Note minime sui poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge n. 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in www.forumcostituzionale.it; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, cit., p. 1207 ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, secondo comma, Cost.*, in AA.VV., *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO — P. CARNEVALE, Milano, 2003, p. 93 ss.; A. PAPA, *Art. 8. Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, p. 542 ss.; M.P. IADICICCO, *La disciplina costituzionale sulla sostituzione statale*, in AA.VV., *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, a cura di F. PINTO, Torino, 2004, 227 ss.; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, cit.; G. MATUCCI, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI — F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 475 ss.; S. PAJANO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO — V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano, 2006, p. 430 ss.

⁹⁴ In tal senso, tra i tanti, R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)*, cit., p. 3396 ss.

nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli obblighi comunitari⁹⁵. È stato altresì osservato, inoltre, che l'art. 8 della l. n. 131 del 2003, pur prevedendo la possibilità del Governo di adottare atti “anche normativi”, disciplina un procedimento che rispecchia uno schema tipico della sostituzione amministrativa⁹⁶: è prevista l'assegnazione all'organo inadempiente di un congruo termine per adottare il provvedimento, decorso il quale, previa audizione dell'organo interessato, il Consiglio dei Ministri adotta un atto sostitutivo ovvero nomina un commissario *ad acta*.

Per altro verso, le argomentazioni a sostegno della tesi che riconosce la possibilità del Governo di sostituirsi alle Regioni nell'esercizio delle funzioni legislative ad esse attribuite, pur non essendo condivisibili, si rifanno ad alcuni elementi particolarmente significativi.

Alcuni autori sottolineano il generico riferimento agli organi di Regioni ed enti locali da sostituire, che sembrerebbe ammettere interventi anche nei confronti dei Consigli regionali, titolari della funzione legislativa; altri, invece, sottolineano il carattere facoltativo e non obbligatorio della sostituzione — che si desume dall'espressione “Il Governo può sostituirsi” — che sembrerebbe ammettere una surrogazione non vincolata nell'*an*, che caratterizza la sostituzione legislativa in quanto funzione di natura politica. Tesi che, però, non convince, poiché si ritiene che il potere sostitutivo non abbia natura politica: i presupposti sono definiti e sono da ricondurre a una inadempienza od omissione dell'ente sostituito in uno dei casi espressamente stabiliti dalla Costituzione⁹⁷. Del resto, la Corte costituzionale ha chiarito che la sostituzione deve riguardare “il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*”, escludendo la possibilità che il potere sostitutivo possa essere ricondotto a determinazioni discrezionali del legislatore di natura politica⁹⁸.

Altri autori hanno invece evidenziato, nello specifico, come alcune tipologie di presupposti legittimanti il potere sostitutivo richiedano un intervento di natura legislativa⁹⁹. L'osservazione riguarda le ipotesi di “tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica”, attraverso un'assimilazione alla previsione della

⁹⁵ Particolarmente critico nei confronti di questa tesi è P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1053. In tal senso, si veda, altresì, S. PAJANO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, cit., p. 458 ss.

⁹⁶ In proposito, si vedano le considerazioni di G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, cit., p. 885.

⁹⁷ Escludono, tra gli altri, che l'intervento in via sostitutiva possa avere natura politica: A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., 635 ss.; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008, p. 262 ss.

⁹⁸ Sul punto si veda, A. PAPA, *Potere sostitutivo e rapporti Stato-Regione nell'adempimento degli obblighi comunitari*, in G. CATALDI — A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005, p. 210.

⁹⁹ In tal senso, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, cit., p. 239; P. CAPACCI — A. MARTIN, *Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Dir. Reg.*, n. 3-4/2004, p. 397. In senso contrario, si veda: A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., p. 663 ss.

konkurrierende Gesetzgebung dell'art. 72 GG che, come si è avuto modo di sottolineare, opera in relazione alla funzione legislativa. Tale tesi, però, non convince per due ragioni. La prima ragione è che, come si è già osservato, al di là dell'utilizzo alla stessa terminologia (in riferimento ai concetti di “unità giuridica ed economica”), non vi è un'analogia tra le due previsioni: a differenza del caso tedesco, infatti, il potere sostitutivo non incide sulla titolarità delle competenze e non determina una deroga del riparto delle stesse, ma riguarda unicamente il loro esercizio¹⁰⁰. La seconda ragione è che la garanzia del mantenimento di un certo grado di unità giuridica ed economica sembra assicurata, sotto il profilo legislativo, dal conferimento di alcune materie alla potestà legislativa esclusiva¹⁰¹ e concorrente dello Stato.

Allo stesso modo, alcuni autori hanno altresì ritenuto che l'intervento sostitutivo con atti legislativi debba riguardare anche la “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Tesi che, però, non appare condivisibile, in quanto l'intervento legislativo statale è già assicurato dall'attribuzione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”¹⁰². Similarmente, nell'ipotesi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, l'intervento legislativo da parte dello Stato è sempre possibile attraverso la potestà legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza¹⁰³.

Quanto, invece, al mancato rispetto, da parte degli organi degli enti autonomi, di norme e di trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tesi prevalente — che qui si condivide — è quella, come si è già avuto modo di sottolineare, di ritenere che solo l'art. 117, comma 5, Cost., preveda la possibilità di un intervento sostitutivo statale, avente natura legislativa, nei confronti delle Regioni.

Vi è poi un ulteriore problema di non facile soluzione: qualora si ammettesse la possibilità di un intervento sostitutivo attraverso un atto normativo primario, si porrebbe la difficile questione di individuare l'atto che può essere eventualmente adottato.

Non sembra ammissibile il ricorso a decreti legislativi, che presuppongono l'adozione di una legge di delega da parte del Parlamento. Dall'analisi dell'art. 120 Cost. sembra che il Governo sia abilitato ad intervenire attivamente nell'esercizio del potere sostitutivo e non solo come soggetto proponente una

¹⁰⁰ Sottolinea questo aspetto, A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, cit.; ID., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 754 ss. Sulle analogie e le differenze tra poteri sostitutivi e *konkurrierende Gesetzgebung* si soffermano anche: D. DI COLA, *I presupposti del potere sostitutivo del Governo nell'art. 120 della Costituzione*, cit., p. 106 ss.; C. MAINARDIS, *Art. 120*, cit., p. 2399 ss.; ID., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., p. 245 ss.

¹⁰¹ Materie quali: la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa (di cui all'art. 117, comma 2, lett. l)).

¹⁰² Art. 117, comma 2, lett. m). In tal senso, A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 160.

¹⁰³ Art. 117, comma 2, lett. h).

legge di delega¹⁰⁴. Inoltre, tale ipotesi non sembra essere in armonia con i presupposti previsti per l'esercizio della delega¹⁰⁵.

Non convince nemmeno l'ipotesi dell'adozione, in via sostitutiva, del decreto-legge da parte del Governo, seppure è stata in qualche modo prospettata dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 361 del 2010¹⁰⁶, e ammessa nella prassi¹⁰⁷. Se, da un lato, la decretazione d'urgenza consentirebbe di derogare al riparto di competenze costituzionali, permettendo al Governo — attraverso una lettura combinata degli artt. 77 e 120, comma 2, Cost. — di intervenire in via sostitutiva su materie regionali¹⁰⁸, dall'altro lato, la previsione

¹⁰⁴ Ritengono, in particolare, che l'ipotesi del ricorso a decreti legislativi non sia in armonia con i presupposti previsti per l'esercizio della delega: G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, cit., p. 886; A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., p. 649. Sui presupposti della legge delega, in generale, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, sp. p. 17-49. Per la tesi secondo cui l'atto sostitutivo possa essere ravvisato in una legge di delega di iniziativa governativa, si veda, invece, P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., p. 1335.

¹⁰⁵ In tal senso, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., p. 172.

¹⁰⁶ Nella sent. n. 361 del 2010 il giudice delle leggi sembra ammettere solo in astratto "il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali (...) eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.". Al riguardo, R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, cit., p. 26, osserva come dalla sentenza, tuttavia, non si desume se l'intervento sostitutivo in questione debba ritenersi "una apertura all'esercizio in via legislativa del potere sostitutivo (...) ovvero debba ricondursi nel quadro della propria giurisprudenza in materia di avocazione di competenze amministrative, e connesse competenze legislative, delle Regioni, nelle materie di relativa competenza legislativa concorrente e residuale, come parrebbe preferibile ritenere eccedendo la laconicità delle espressioni usate". Osserva, al riguardo, M. BELLETTI (*Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit., p. 499 ss.) come la Corte "pare (...) considerare l'ipotesi della sostituzione legislativa alla stregua di una *extrema ratio*, esercitabile nelle forme dell'art. 77 Cost., che abbia inoltre i caratteri della eccezionalità e temporaneità".

¹⁰⁷ Si vedano, ad esempio, il d.l. 16 agosto 2006, n. 251, recante "Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE, in materia di conservazione della fauna selvatica" e il d.l. 27 dicembre 2006, n. 297, recante "Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio". In entrambi i casi, nella relazione illustrativa al testo veniva richiamato l'art. 120, comma 2, Cost. quale fondamento di legittimazione dell'intervento normativo. Al riguardo, si vedano: C.B. CALINI, *Un nuovo intervento sostitutivo dello Stato sulle Regioni per violazione della normativa comunitaria: il D.L. 27 dicembre 2006, n. 297 e l'"esecuzione" dell'ordinanza del 19 dicembre 2006 del Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in www.giustamm.it, 2007, spec. § 3; R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, cit., p. 21 ss.

¹⁰⁸ In tal senso, si vedano: P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/bilancia.html>, 2002; ID., *Emergenza di livello regionale: necessità ed urgenza di provvedere*, cit., p. 37, la quale ritiene che, in questo caso, "un decreto legge si troverebbe ad anticipare una legge regionale, sostituendosi così il Governo al Consiglio regionale, titolare del potere legislativo, e non certo per inerzia o per impedimento del Consiglio — ma solo per l'impossibilità della Regione (...) ad adottare provvedimenti provvisori con forza di legge (...) in materie di competenza regionale"; E. DE MARCO, *Tutela dei diritti e potere sostitutivo nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 175, il quale si chiede se, ammettendo la possibilità di un intervento sostitutivo del Governo con decreti legge, non si ponga "il problema della legittimità per il Governo di svolgere una funzione anticipatoria di misure normative che, nel protrarsi dell'inerzia regionale, potrebbero anche dovere essere convertite in legge statale in una materia in cui lo Stato non è più competente a legiferare". Sembrano

di particolari procedure stabilite dalla legge, finalizzate a garantire la leale collaborazione, comporterebbe una trasformazione del procedimento di formazione dell'atto, attraverso il rispetto di requisiti ulteriori rispetto a quelli imposti dalla Costituzione¹⁰⁹. Inoltre, la procedura che prevede la messa in mora di un ente e la determinazione di un termine per provvedere non sembra compatibile con la natura del decreto-legge che trova, al contrario, la sua giustificazione in un intervento rapido (non richiesto, invece, in caso di intervento sostitutivo), volto a fronteggiare una situazione emergenziale¹¹⁰.

6.3. L'intervento sostitutivo, temporaneo, su atti o attività omesse e non su organi. Differenze tra potere sostitutivo e potere di scioglimento/rimozione degli organi regionali

Altra questione dibattuta è se l'intervento sostitutivo sia esercitabile solo su atti o attività, omesse o ritenute inadeguate, degli enti regionali e locali, o anche nei confronti dei loro organi. Al riguardo, non convince la tesi secondo cui, dal riferimento agli organi di tali enti, quali destinatari dell'esercizio del potere sostitutivo, si possa dedurre che il potere sostitutivo si esplica non su atti o attività omesse da parte di organi degli stessi, bensì sui loro organi. Una lettura che ammettesse la possibilità per il Governo di sostituirsi direttamente agli enti regionali e locali priverebbe questi ultimi, sia pure temporaneamente, della titolarità dei loro uffici e delle loro funzioni¹¹¹. Ciò provocherebbe una grave conseguenza: il potere sostitutivo finirebbe per sovrapporsi al potere sanzionatorio di cui all'art. 126 Cost., il quale — come si avrà modo di approfondire di seguito — permette allo Stato di intervenire, nei confronti degli organi regionali, per disporre lo scioglimento o la rimozione in caso di “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge” o se compromessa la “sicurezza nazionale”. Sennonché — volendo anticipare considerazioni che verranno esposte con maggior ampiezza nelle pagine che seguono — le due previsioni costituzionali hanno presupposti e finalità differenti e producono effetti profondamente diversi. Riguardo ai presupposti che legittimano il potere di scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta — anche se, in alcuni casi, sembra che possa esserci una sovrapposizione delle

ammettere la possibilità di un intervento con decreto legislativo: G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002, p. 816 ss.; Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, cit., p. 659 ss.

¹⁰⁹ In proposito, si vedano: C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., p. 172; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, cit., p. 886 ss.; F. GIUFFRÈ, *Note minime sui poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge n. 131 del 2003 (cd. Legge “La Loggia”)*, cit., p. 3; R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in federalismi.it, n. 20/2004; P. IOVINO, *Brevi considerazioni sul potere sostitutivo normativo introdotto dalla legge n. 131/2003*, in *Nuove autonomie*, n. 12/2003, p. 944 ss.; S. GANCI, *La sostituzione normativa. Un'ipotesi di dubbia legittimità costituzionale*, ivi, p. 495 ss.

¹¹⁰ In tal senso, si vedano: G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, cit., p. 827; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, cit., p. 686 ss.

¹¹¹ In tal senso, A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, cit., p. 636.

ipotesi di intervento che legittimano la sostituzione e la dissoluzione¹¹² — è necessaria una violazione di leggi o della Costituzione “grave”, la cui valutazione è affidata al Governo e al Presidente della Repubblica o che sia compromessa la “sicurezza nazionale”. In merito alle finalità: in un caso, come si è visto, vi è una sostituzione, in riferimento a singoli atti o attività, nell’eventualità di omissioni o cattivo adempimento da parte degli enti autonomi, temporanea, mentre nell’altro caso è previsto lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta in seguito a comportamenti ritenuti particolarmente gravi tenuti da questi ultimi. La sostituzione, pertanto, non ha la finalità di esautorare gli organi regionali dall’esercizio delle proprie funzioni ma può essere utilizzata nei casi in cui il ricorso allo scioglimento dei Consigli regionali e la rimozione degli esecutivi sarebbe eccessiva rispetto ai comportamenti tenuti dagli stessi. I poteri esercitabili ai sensi dell’art. 126 Cost., invece, producono, in casi ben più gravi, un effetto estremo che è quello della dissoluzione dell’autonomia regionale¹¹³. Inoltre, il procedimento contemplato per la sostituzione, a differenza di quello disposto dall’art. 126 Cost., è maggiormente garantista delle autonomie, prevedendo il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Le decisioni del Governo, pertanto, non devono essere adottate unilateralmente e le misure adottate non hanno una natura coercitiva.

7. I poteri sanzionatori dello Stato italiano volti alla salvaguardia di principi e valori unitari dell’ordinamento repubblicano nel suo complesso (e differenze con altri ordinamenti)

¹¹² In particolare, l’ipotesi della “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica”, che legittima un intervento sostitutivo del Governo, può derivare dall’inottemperanza di una Regione al compimento di attività prescritte dalla Costituzione o dalle leggi. Quanto al “mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria”, di cui all’art. 120 Cost., esso può configurarsi come ipotesi di “atti contrari alla Costituzione” o di “gravi violazioni di legge”, previste dall’art. 126 Cost. Riguardo all’ipotesi della compromissione della “sicurezza nazionale”, di cui all’art. 126 Cost., essa può coincidere o meno con quella della “sicurezza pubblica” di cui all’art. 120 Cost. Mentre la nozione di sicurezza pubblica, come si è visto, si collega all’esigenza di far fronte a situazioni che turbano la pubblica tranquillità, la “sicurezza nazionale” che legittima lo Stato allo scioglimento degli organi regionali, può anche non compromettere la sicurezza pubblica. In caso di dichiarazione di indipendenza votata da un Consiglio regionale o di indizione di un referendum secessionista, ad esempio, verrebbe compromessa la sicurezza nazionale ma non è detto che vi siano ripercussioni sulla sicurezza pubblica. Al contrario, invece, nell’ipotesi di in cui il Consiglio regionale sostenga o promuova movimenti sediziosi sul proprio territorio, al fine di una secessione violenta, le due fattispecie verrebbero a coincidere. Sul punto, si vedano, G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento (la dissoluzione ab extra) sugli organi di governo delle Regioni*, in AA.VV., *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, a cura di A. FERRARA — G.M. SALERNO, Milano, 2003, sp. pp. 163 e 166; C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO — A. CELOTTO — M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2496; M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, Milano, 2016, sp. pp. 74 e 157 ss.

¹¹³ Sul rapporto tra potere sostitutivo e di dissoluzione, si vedano, oltre a quelli sopra citati: G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in www.federalismi.it (2 maggio 2002); G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 1027 ss.; R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione “possibile”*, cit., sp. p. 591.

Dopo aver brevemente delineato le differenze tra il potere sostitutivo e quello dissolutorio, si ritiene opportuna un'analisi più attenta del potere di scioglimento/rimozione degli organi regionali.

7.1. I presupposti, le finalità e la natura del potere di dissoluzione degli organi regionali

La Costituzione, come si è visto, prevede, all'art. 126, il potere di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta, se questi compiono “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di leggi” o se lo impongono “ragioni di sicurezza nazionale”; scioglimento disposto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tale articolo è finalizzato alla tutela di valori, principi e interessi espressione di istanze unitarie inerenti all'ordinamento repubblicano nel suo complesso e non, a differenza del potere sostitutivo, alla garanzia di interessi statali, propri dell'ordinamento statale. Lo Stato, quindi, agisce in qualità di Stato-ordinamento, in rappresentanza anche delle Regioni che compongono la Repubblica e, pertanto, non si pone in una posizione di prevalenza gerarchica nei confronti degli organi regionali e nemmeno in contrapposizione con questi ultimi. Per questa ragione, il fatto che tale potere sia stato mantenuto anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione non è in contrasto con lo spirito della stessa. È vero che si tratta di un potere eteronomo che, di fatto, comporta la dissoluzione dell'intero apparato di governo regionale e il rinnovamento di tutti gli organi di governo della Regione, permettendo così allo Stato centrale di incidere sulla sua autonomia nella maniera più pesante, ossia sulla sopravvivenza stessa. Ma è altresì vero che il potere in esame è rispettoso dell'autonomia regionale e, più in generale, del modello di regionalismo definito in Costituzione. Al riguardo, appare significativo che la l. cost. n. 1 del 1999 abbia eliminato le ipotesi di scioglimento “funzionale” che permettevano agli organi statali di intervenire, prelievalutazioni sul malfunzionamento dei Consigli regionali, attraverso lo scioglimento degli stessi¹¹⁴. Tale scioglimento, infatti, in linea con il modello di regionalismo delineato nella Costituzione del 1948 non sarebbe stato più ammissibile con l'assetto dei rapporti Stato-Regione, in chiave maggiormente collaborativa, definito dalla riforma del Titolo V. Così, è stata rimessa agli organi della Regione la valutazione circa lo scioglimento per cause che attengono al circuito dell'indirizzo politico e, quindi, connesse alla propria forma di governo, coerentemente con la scelta di affidare la disciplina di quest'ultima all'autonomia statutaria. Al riguardo, peraltro, la Corte Costituzionale, nella sent. n. 219 del 2013 — in cui si sono chiariti i rapporti

¹¹⁴ Sulle modifiche introdotte all'art. 126 Cost., a seguito della l. c. n. 1 del 1999, si vedano: M. CARLI — C. FUSARO, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni. Art. 121, 122, 123, 126*, in G. BRANCA — A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Supplemento l. cost. n. 1 del 1999, Bologna-Roma, 2002, sp. pp. 37 ss. e 221 ss.

tra gli organi costituzionali, nell'ambito del procedimento di dissoluzione, e sono state individuate le caratteristiche dell'istituto, definendone i presupposti sostanziali e procedurali¹¹⁵ — ha evidenziato che il potere dissolutorio è un “elemento caratteristico della forma di Stato regionale (...) che risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell'architettura repubblicana”, ossia l'autonomia delle Regioni, che caratterizza “la stessa forma di Stato italiana come Stato regionale”, per un verso, e il “principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)”, per altro verso.

La Corte costituzionale, nella stessa sentenza del 2013, ha altresì evidenziato, quanto ai presupposti che legittimano l'intervento dissolutorio, la necessità di una “situazione veramente eccezionale”, determinata dal verificarsi di una delle condizioni espressamente elencate dall'art. 126 Cost. e tale da incidere su “valori e principi insensibili alla dimensione territoriale”. Di conseguenza, si può intervenire solo se sussistono due presupposti: è necessario, da un lato, che gli organi regionali commettano “atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di leggi” o attentino alla “sicurezza nazionale” e, dall'altro, che tali violazioni siano ritenute di tale gravità da ledere le istanze unitarie espressione di valori e principi dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso¹¹⁶.

A conferma di questa tesi è anche la disciplina del procedimento relativo allo scioglimento degli organi regionali¹¹⁷: il Governo, in veste di organo dello Stato-ordinamento, che agisce a tutela dei principi fondanti dell'ordinamento della Repubblica, è chiamato a compiere una prima valutazione della gravità delle conseguenze che discendono da un comportamento di un organo regionale, al fine di ipotizzare un intervento di scioglimento/rimozione dello stesso; a un'ulteriore valutazione è poi chiamato il Presidente della Repubblica, il quale, in qualità di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità della Nazione, dispone lo scioglimento con decreto motivato; la Commissione parlamentare per le questioni regionali è chiamata a esprimere un parere¹¹⁸. Al riguardo, preme evidenziare che, alla luce del rilievo dato dal giudice

¹¹⁵ Si vedano, al riguardo: E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 1148 ss.; L. GORI, *La minaccia di rimozione del Presidente della Regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo “premi e sanzioni”*, in *Giur. cost.*, n. 4/2013, p. 3150 ss.; C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, ivi, p. 3145 ss.; C. PETRILLO, *Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *Consultaonline*, 10/10/2013; M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. “fallimento politico” del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali (nota a margine di Corte cost. n. 219 del 2013)*, in *federalismi.it*, n. 3/2014.

¹¹⁶ Sul punto, si veda, M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, cit., sp. pp. 56-62.

¹¹⁷ Le leggi attuative dell'art. 126 Cost. hanno precisato che occorre una previa proposta di scioglimento/rimozione deliberata dal Consiglio dei Ministri e indirizzata al Capo dello Stato (si cfr. artt. 51 ss., l. 10 febbraio 1953, n. 62, e art. 2, comma 3, l. 23 agosto 1988, n. 400).

¹¹⁸ Va ricordato, in proposito, che la Corte costituzionale, nella citata sentenza del 2013, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione impugnata, nella parte in cui subordinava l'emanazione del decreto presidenziale a un'attività di accertamento della Corte dei conti e al parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali (parere vincolante ed espresso a maggioranza qualificata), affermando che il ruolo affidato a questi organismi

delle leggi (nella sent. n. 219 del 2013) ad entrambi gli organi e, per altro verso, all'obbligo di motivazione del decreto presidenziale, sembra superata l'annosa questione sulla natura del decreto presidenziale — configurato in passato come atto sostanzialmente governativo e solo formalmente presidenziale (soluzione prevalente in dottrina, soprattutto prima della riforma costituzionale del 1999¹¹⁹), formalmente e sostanzialmente presidenziale¹²⁰ o complesso¹²¹ — emergendo, a parere di chi scrive, sufficienti elementi a supporto della tesi dell'atto complesso. È vero che la Corte, nell'escludere la tesi dell'atto sostanzialmente presidenziale, non ha espressamente chiarito se si tratti di un atto sostanzialmente governativo o complesso. È altresì vero, però, che il giudice delle leggi ha evidenziato l'importante ruolo del Governo e, al contempo, ha riconosciuto un effettivo potere decisorio al Presidente.

avrebbe creato una violazione dell'art. 126 Cost, che, invece, attribuisce al Governo e al Presidente della Repubblica la valutazione dei presupposti che legittimano l'intervento dissolutivo e prevede un mero coinvolgimento della Commissione in parola, ma non un suo parere vincolante.

¹¹⁹ Si cfr.: P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, p. 166; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 938 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1956, p. 167 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1958, p. 332; G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione della crisi di Governo*, I, Napoli, 1962, p. 66; E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione ordinaria delle Regioni*, Milano, 1966, p. 129; A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, I, p. 581; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 986; F. MASTRAGOSTINO — L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1984, p. 111; L. PALADIN, *Diritto pubblico*, II, Bologna, 1997, p. 461 ss.; P. CAVALERI, *L'evoluzione dello stato regionale in Italia*, Padova, 1997, p. 263 e, dopo la riforma costituzionale del 1999, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2009, p. 273; P. CARETTI — G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016, p. 216 ss.; R. BIN — G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2017, p. 288 ss.

¹²⁰ A sostegno della tesi di una natura presidenziale del decreto, si vedano: V. SICA, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, p. 474 ss.; E. SAILIS, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, Padova, 1957, p. 344 ss.; S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, p. 334; F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970, p. 72; M. GALIZIA, *Sfiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale*, in *Giur. cost.*, 1966, II, p. 1578; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano 1979, p. 169; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica I) Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991, p. 7 e, dopo la riforma del 1999: P. CARETTI — G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. p. 216 ss.; A. RUGGERI, in T. MARTINES — A. RUGGERI — C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 351.

¹²¹ In tal senso, si vedano: P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3 ed., Padova, 1978, p. 453 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, p. 226 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento dei Consigli regionali*, in *Enc. Giur.*, XXVIII, Roma, 1991, p. 6 e, dopo la riforma costituzionale del 1999: A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e Statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 26; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, n. 1/2003, p. 29; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, n. 2/2000, p. 206; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2498; D. CODUTI, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. IV, Torino, 2010, p. 540 ss.; E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, cit., p. 1156.

Va sottolineato, infine, che, provocando lo scioglimento effetti di tipo “sanzionatorio-repressivo”¹²², esso ha una natura eccezionale che deriva da violazioni o situazioni ritenute di tale gravità da determinare una “rottura” dell’ordinamento repubblicano e compromettere irrimediabilmente il rapporto tra Stato e Regione. Va altresì evidenziato che l’istituto in esame ha un carattere residuale¹²³, da utilizzare come *extrema ratio*¹²⁴ quando sono state intraprese tutte le altre iniziative “ordinarie”, che hanno un carattere meno incisivo sull’autonomia regionale, volte a far fronte a tali violazioni e a sanare i rapporti con le Regioni: iniziative di natura politica (il potere sostitutivo¹²⁵) e/o giudiziale (il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni o il giudizio in via principale), o qualora tali iniziative non siano, in concreto, esperibili¹²⁶. Del resto, i caratteri dell’eccezionalità e residualità del potere sanzionatorio trovano conferma nel fatto che tale potere non abbia mai trovato applicazione¹²⁷.

È solo il caso di ricordare, in proposito, che il carattere dell’eccezionalità della dissoluzione degli organi di governo degli enti autonomi emerge particolarmente da alcune disposizioni costituzionali di altri Paesi.

¹²² Si cfr., al riguardo, P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 162 e, più recentemente, D. CODUTI, *Scioglimento*, op. cit., p. 545.

¹²³ Sul carattere “residuale” dell’istituto, si vedano: M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2003, p. 320 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493; C. PADULA, *Art. 126*, in S. BARTOLE — R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1124; D. CODUTI, *Scioglimento*, op. cit., p. 538; ID., *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *federalismi.it*, n. 14/2013, p. 14; E. ALBANESI, *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale per una fattispecie di “gravi violazioni di legge” tipizzata nel d. lgs. n. 149/2011. Profili problematici ex art. 126, primo comma, Cost.*, in *Rass. parl.*, n. 1/2012, p. 110.

¹²⁴ Si cfr., sul punto: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 901; R. TOSI, *Art. 126*, in V. CRISAFULLI — L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 752 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, op. cit., p. 2493; A. BARBERA — C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2016, p. 367.

¹²⁵ Si soffermano sul rapporto tra scioglimento e potere sostitutivo: G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento (la dissoluzione ab extra) sugli organi di governo delle Regioni*, cit., p. 147 ss.; S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, cit., p. 424; A. DI MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 638 ss.; C. PETRILLO, *Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, cit., p. 12.

¹²⁶ In tal senso: G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento (la dissoluzione ab extra) sugli organi di governo delle Regioni*, op. cit., p. 162; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, cit., pp. 68-82.

¹²⁷ Si era paventata l’ipotesi dello scioglimento del Consiglio regionale in Valle d’Aosta, quando si era verificata l’impossibilità di funzionamento del Consiglio, che però derivava da fattori non imputabili ad esso, ma alla mancata volontà del suo Presidente e dell’ufficio di Presidenza di convocare lo stesso, per impedire la votazione di una mozione di sfiducia. In quell’occasione il Governo non ricorse allo scioglimento ma nominò un Commissario per provvedere alla convocazione del Consiglio. Al riguardo, era stata investita la Corte costituzionale, la quale, giudicando in sede di conflitto di attribuzione, ritenne legittimo il provvedimento del Governo ammettendo l’impossibilità dello stesso di intervenire attraverso lo scioglimento del Consiglio (cfr. sent. n. 101 del 1966, in *Giur. cost.*, 1966, II, p. 1551 ss., con note di M. MAZZIOTTI, *Condizioni di validità della rinuncia al giudizio e poteri istruttori del Governo in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali*, ivi, p. 1561 ss. e M. GALIZIA, *Sfiducia e scioglimento nell’organizzazione regionale*, ivi, p. 1570 ss.). Si era altresì prospettata l’ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale della Calabria, nel 1983, a fronte della mancata approvazione, per diversi anni, dei consuntivi. Si veda, al riguardo, A. SPADARO, *Elezioni della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell’analisi di un caso controverso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1987, p. 255 ss.

La Costituzione austriaca, ad esempio, contiene una norma simile a quella italiana, prevedendo che “ogni Dieta provinciale può essere sciolta dal Presidente federale su istanza del Governo” (art. 100); lo scioglimento è approvato dal Consiglio federale e deve essere deliberato con la presenza della metà dei membri e con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi. Inoltre, lo scioglimento può essere disposto “solo per una volta per lo stesso motivo”¹²⁸.

7.2. La “tipizzazione” delle cause di scioglimento/rimozione degli organi regionali

Ai fini di questo lavoro pare opportuno soffermarsi sulle ipotesi — disciplinate, peraltro, in maniera parzialmente simile anche negli Statuti delle Regioni speciali — di scioglimento degli organi regionali, al fine di chiarirne meglio l’ambito di applicazione. Va ricordato, al riguardo, che la dottrina prevalente ritiene che l’elencazione di cui all’art. 126 Cost. abbia un carattere tassativo ed esaustivo¹²⁹ e che le ipotesi ivi previste debbano essere di stretta interpretazione. Sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale, nella già ricordata sent. n. 219 del 2013, la quale ha affermato, in generale, che, nonostante la genericità ed indeterminatezza delle formule linguistiche contenute all’art. 126 Cost., ai fini dell’applicazione dell’articolo, non è sufficiente l’accertata violazione di un puntuale precetto normativo ma che tale violazione sia considerata “grave”, in relazione agli effetti che produce, da parte degli organi statali costituzionalmente preposti. Pertanto, secondo la Corte la “tipizzazione” delle cause di scioglimento sanzionatorio degli organi regionali non è in grado di vincolare i soggetti chiamati a valutare la gravità degli effetti che discendono dalla violazione. In altri termini, le ipotesi di “tipizzazione” legislative delle fattispecie di scioglimento sanzionatorio non possono essere tassative ed esaustive, in quanto spetta, comunque, agli organi preposti valutare l’opportunità di ricorrere al provvedimento dissolutivo.

La prima ipotesi riguarda il compimento di “atti contrari alla Costituzione”, da intendersi, alla luce anche della richiamata recente sentenza della Corte costituzionale, come quegli atti o quei comportamenti, commissivi od omissivi, adottati dagli organi della Regione, in violazione alla Costituzione e ai suoi principi, che pregiudicano valori, principi o interessi che afferiscono all’ordinamento repubblicano nel suo complesso¹³⁰. La norma non deve essere interpretata come possibilità di intervento statale nei casi di

¹²⁸ Si vedano, al riguardo, le osservazioni di C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2502.

¹²⁹ Sul carattere tassativo dell’elencazione di cui all’art. 126 Cost., si vedano: C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, in G. BASCHIERI — L. BIANCHI — D’ESPINOSA — C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 406; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 312; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, p. 428; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 215 ss. In senso contrario, si veda, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 273.

¹³⁰ Per una parte della dottrina, che dà rilievo al termine “Costituzione”, sarebbe sufficiente una semplice violazione di qualsiasi disposizione costituzionale (si cfr., E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 12 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494). Per un’altra parte della dottrina, la formula costituzionale

“incostituzionalità”, intesa come contraria a disposizioni o principi costituzionali, che possono essere risolti attraverso il ricorso alla Corte costituzionale, ma come possibilità di adottare il provvedimento dissolutorio nei casi di atti che violano i principi fondanti dell’ordinamento repubblicano, ai quali si può rimediare solamente con la rimozione degli organi interessati. In quest’ottica — e alla luce anche del rilievo dato dalla Corte costituzionale alla valutazione, da parte degli organi preposti, della gravità degli effetti prodotti dalla violazione — si ritiene di non condividere la tesi secondo cui non basterebbe la configurazione di singoli o isolati comportamenti illegittimi a giustificare un intervento statale¹³¹: gravi effetti, infatti, possono discendere anche da un singolo atto che può, pertanto, giustificare il provvedimento dissolutorio¹³².

In questa categoria rientrano, nello specifico, i casi di: elusione del giudicato costituzionale, poiché implica un comportamento di rifiuto del ruolo di garanzia della Corte costituzione¹³³ e la rivendicazione di forme di sovranità o indipendenza, in palese violazione con i principi e valori fondanti del nostro ordinamento repubblicano e, in particolare, di quelli sanciti all’art. 5 Cost. Ipotesi, quest’ultima, che pare essersi concretamente verificata quando la Regione Veneto, nel 2014, ha indetto il referendum “indipendentista”¹³⁴ sul quale si è pronunciata la Corte costituzionale, dichiarandone l’illegittimità, in quanto l’iniziativa referendaria regionale risultava direttamente lesiva dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, quali elementi essenziali dell’ordinamento. Il giudice delle leggi, arrivando a ritenere che tali comportamenti sarebbero stati diretti a suggerire “*sovvertimenti costituzionali*” e frutto di un potere *extra*

sarebbe da riferire alle ipotesi di violazione dei principi supremi dell’ordinamento, qualificati come “principi fondanti del sistema” (M. SCUDIERO, *Lo scioglimento*, cit., p. 3; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 753) o “qualificanti” (L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429) o volti ad assicurare il mantenimento dell’“ordine democratico” (T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 199; R. BIFUCO, *Le Regioni*, Bologna, 2004, p. 94). Altri autori, ritengono che l’espressione costituzionale si riferisca alla salvaguardia o dell’“unità e indivisibilità della Repubblica” (P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 163; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 317 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 986; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538) o, ancora all’“interesse nazionale” (P. PERLINGIERI — F. CARIMINI, *Art. 126*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997, p. 835). Altri autori, ancora, ritengono che la formulazione costituzionale si riferisca a tutto ciò che riguarda l’“equilibrio generale dei rapporti tra Stato e Regioni” (P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 163; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125).

¹³¹ In tal senso, si vedano: C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 272; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

¹³² Si cfr.: S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, p. 390; M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, cit., p. 109.

¹³³ Sul tema, si vedano: F. DAL CANTO, voce *Giudicato costituzionale*, in *Enc. Dir.*, Agg. V, Milano, 2001, pp. 429 ss.; ID., *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002; P. COSTANZO, *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di “Giurisprudenza costituzionale” (note sparse su un tema di perdurante attualità)*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, p. 214 ss.; G. ZAGREBELSKY — V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, p. 417.

¹³⁴ Con l. r. Veneto 19 giugno 2014, n. 16 (“Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto”).

*ordinem*¹³⁵, ha impedito lo svolgimento del referendum ed ha, al contempo, precluso la possibilità di un intervento di rimozione dalla carica del Consiglio regionale. Ma se il Consiglio regionale non avesse ottemperato al giudicato costituzionale, come nel caso catalano, la soluzione che si sarebbe prospettata sarebbe stata quella dell'intervento dissolutorio. In ogni caso, il Governo avrebbe potuto, contestualmente alla proposizione del ricorso *ex art.* 127 Cost., avviare l'*iter* dissolutorio di cui all'*art.* 126 Cost., sanzionando, così, l'organo regionale che aveva tentato un "sovvertimento costituzionale"¹³⁶.

Il secondo presupposto ("gravi violazioni di legge") contempla una condotta, commissiva od omissiva, tenuta dagli organi regionali, in violazioni di leggi statali. Nella sent. n. 219 del 2013 la Corte costituzionale si è occupata proprio di tale fattispecie¹³⁷ e, nello specifico, dopo aver ammesso la legittimità dell'intervento legislativo che considerava l'ipotesi di "grave dissesto finanziario" come rientrante nella stessa, ha chiarito tre punti: la violazione deve essere considerata "grave" in ragione degli effetti che ne derivano, tale da pregiudicare valori e principi che attengono all'ordinamento nel suo complesso; la legge non può estendere il potere sanzionatorio al di là delle ipotesi espressamente previste, pena l'incostituzionalità della stessa; l'intervento del legislatore volto a definirne i contorni, pur non essendo illegittimo, non è necessario. Anche in questo caso, pertanto, si ritiene che anche solo un singolo comportamento o un singolo atto possa legittimare l'intervento statale, non essendo necessaria una sistematica violazione¹³⁸.

¹³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della l. r. n. 16 del 2014, sulla quale si vedano: S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, n. 3/2015, p. 939 ss.; F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, n. 3/2015, p. 759 ss.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in *forumcostituzionale.it*, 2015.

¹³⁶ In tal senso, M. MANCINI, *Lo scioglimento "sanzionatorio" degli organi regionali*, cit., p. 126 ss.

¹³⁷ Era stato impugnato l'*art.* 2, commi 2, 3 e 5 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, laddove prevedeva che l'ipotesi di "grave dissesto finanziario" costituisse una "grave violazione di legge", ai sensi dell'*art.* 126 Cost.: al verificarsi di tale condizione, accertata dalla Corte dei Conti, sarebbe seguito un procedimento di scioglimento del Consiglio e/o la rimozione del Presidente. Sui profili problematici di tale normativa si veda, in particolare, E. ALBANESI, *La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale per una fattispecie di "gravi violazioni di legge" tipizzata nel d. lgs. n. 149/11. Profili problematici, ex art. 126, primo comma, Cost.*, cit., p. 105 ss. Sulla sent. n. 219 del 2013 si vedano: E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, cit., p. 1148 ss.; T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali (nota a margine di Corte cost., n. 219 del 2013)*, cit.; C. PETRILLO, *Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, cit.

¹³⁸ In senso contrario, tra i tanti: P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 163 e, più recentemente, A. RUGGERI, in T. MARTINES — A. RUGGERI — C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 347.

Quanto, infine, al presupposto degli atti che pongono in pericolo la “sicurezza nazionale”, esso si sostanzia certamente in ipotesi di emergenza istituzionale¹³⁹. Ciò si verifica nel caso in cui gli organi regionali adottino comportamenti che violano i principi e i valori richiamati e, più in particolare, il principio dell’unità e indivisibilità dell’ordinamento repubblicano, o supportino iniziative volte a organizzare sommovimenti popolari sul territorio, tali, appunto, da comportare gravi conseguenze sulla “sicurezza nazionale”¹⁴⁰.

8. Considerazioni conclusive

Dall’analisi svolta sono emersi alcuni aspetti, particolarmente degni di nota, che qui si vogliono in parte rammentare, anche al fine di svolgere qualche considerazione conclusiva.

Il primo aspetto messo in luce dalla ricerca è che, negli Stati unitari composti, sono previsti diversi meccanismi finalizzati a garantire gli interessi unitari. In questo contesto, si è particolarmente evidenziato come efficaci modalità collaborative tra lo Stato centrale e gli enti autonomi siano, concretamente, capaci di assicurare interessi comuni e generali, ponendosi al di sopra dei singoli interessi degli stessi e, al contempo, di garantire l’unità. Così, il sistema di rapporti improntato al principio di lealtà federale rende difficilmente ipotizzabile che lo Stato o gli enti federati tengano comportamenti lesivi degli interessi unitari o, addirittura, in grado di compromettere l’unità dello Stato. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, si può affermare che un principio di lealtà reciproca tra Stato e Autonomie (che comprende un’effettiva considerazione degli interessi comuni e, quindi, unitari), che vada al di là della “semplice” collaborazione, dovrebbe costituire un principio fondamentale per il corretto funzionamento degli Stati regionali oltre che federali. Ciò al fine, non solo di tutelare gli interessi comuni, ma di garantire il principio autonomistico e, al contempo, quello unitario. Tuttavia, il principio di lealtà federale ha funzionato in Germania perché si inserisce, come si visto, in un particolare contesto giuridico e storico-culturale, in cui l’impegno alla lealtà reciproca è diretta conseguenza del “patto federativo” che sta alla base della costituzione della Repubblica. Diverso è invece il caso di Spagna e Italia, dove meccanismi di cooperazione, pur essendo previsti, non hanno certo assunto la stessa intensità che si riscontra in Germania, in virtù del principio di lealtà federale. Inoltre, gli ordinamenti di Spagna e Italia hanno introdotto e sperimentato solo in tempi relativamente recenti modalità di collaborazione, mentre la prassi cooperativa, che rientra nella tradizione federale tedesca, oltre ad assicurare l’unità dell’azione dei vari livelli di governo, ha permesso di creare un sistema maggiormente equilibrato dei rapporti tra il *Bund* e i

¹³⁹ In tal senso, P. VIRGA, *La Regione*, op. cit., p. 166 e, più recentemente, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2495.

¹⁴⁰ Si veda, in tal senso, E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l’amministrazione ordinaria delle Regioni*, cit., p. 153.

Länder. Lo Stato *autonómico* spagnolo, invece, a prescindere dal dibattito sulla sua natura regionale o federale, presenta al proprio interno forti conflittualità che renderebbero difficile, anche se fosse introdotto in Costituzione un principio simile a quello di lealtà federale, come è stato prospettato dall'attuale Governo, un concreto e corretto funzionamento dello stesso. Per altro verso, però, è anche vero che la previsione di un principio paragonabile a quello di lealtà federale potrebbe servire ad attenuare tensioni e conflitti; ma ciò può avvenire solamente attraverso una maggiore consapevolezza e volontà dell'intera classe politica a collaborare. Ciò appare, comunque, difficile, dato che le conflittualità esistenti in Spagna trovano un fondamento in ragioni storiche e politiche, prima ancora che giuridiche. Ed invero, da questo punto di vista, il caso catalano non sembra costituire una premessa positiva per lo sviluppo di modalità maggiormente collaborative tra Stato e Comunità autonome. Quanto all'Italia, sebbene, al momento, non vi siano conflittualità così aspre come in Spagna, non si può ignorare che, in passato, vi sono state spinte independentiste e che, comunque, è talora trascurato il rispetto di valori, principi o interessi che afferiscono all'ordinamento repubblicano nel suo complesso.

Il secondo aspetto emerso da questo studio è che sono assai differenti gli strumenti, a disposizione dello Stato centrale, per far fronte a comportamenti che vanno contro gli interessi unitari o che, addirittura, compromettono l'unità dello Stato. Pertanto, pur consapevole delle difficoltà di operare rigide classificazioni, si sono distinte tre tipologie di misure, adottabili dallo Stato, al fine di garantire l'unità: misure coercitive, misure sostitutive e misure che implicano lo scioglimento degli organi di governo dell'ente autonomo. A seconda della gravità del comportamento degli enti autonomi, i provvedimenti che lo Stato centrale può intraprendere nei loro confronti possono andare, quindi, dall'adozione di misure coercitive necessarie, non espressamente specificate — ma che, a nostro avviso, comprendono provvedimenti sostitutivi e di rimozione degli organi degli enti autonomi — per costringere gli enti autonomi a tenere o cessare un determinato comportamento; all'intervento sostitutivo, meno invasivo per tali enti, per l'adozione di atti; alla rimozione dei loro organi che implica la sanzione più forte, adottabile in gravi circostanze che attentano gli interessi unitari o, peggio, l'unità del Paese.

Si è visto che in Spagna e in Germania, gli Stati possono adottare misure necessarie ad obbligare, rispettivamente, le Comunità autonome e i *Länder* ad adempiere a comportamenti dovuti o adottare atti di loro competenza. Si tratta di un potere incisivo e ampio, in quanto le Costituzioni di entrambi i Paesi si riferiscono a misure necessarie ma non vengono specificate quali queste possano essere. Dalla lettura delle disposizioni costituzionali sembra, comunque, di potere affermare che il potere di *coerción estatal* spagnola e di coazione federale permetta, tra l'altro, allo Stato di intervenire in via sostitutiva, sia amministrativa che legislativa, nei confronti degli enti autonomi, nonché di sciogliere gli organi di questi ultimi. Non è però esclusa la possibilità di adottare altre misure, in casi eccezionali, che lo Stato ritenga

necessarie, anche se appare difficile capire fino a che punto possa spingersi il Governo nell'adottare tali misure.

Si è altresì visto che altri Stati, invece, prevedono specifiche misure di intervento dello Stato centrale: intervento sostitutivo, nei confronti di organi o atti degli enti autonomi, per l'adozione di atti, in caso di inadempimento o scorretto adempimento da parte di questi ultimi, o la possibilità, a fronte di comportamenti gravemente illegittimi, di rimuovere gli organi di tali enti. Per un verso, disposizioni che permettono allo Stato centrale, in determinati casi, di intervenire in via sostitutiva nei confronti degli enti autonomi sono previste espressamente non solo nella Costituzione Italiana ma anche in Stati federali come l'Austria e il Belgio. Si tratta di un potere sostitutivo che non può, comunque, alterare l'autonomia dell'ente sostituito. Così, ad esempio, in Italia il Governo può sostituirsi, al fine di adottare atti provvisori, che non incidono sulla titolarità delle competenze costituzionalmente attribuite agli enti autonomi, in caso di inadempienza o scorretto adempimento, ma non può prendere le misure necessarie a fare rispettare degli obblighi. Inoltre, la legge che definisce la procedura per attivare l'intervento sostitutivo non permette di agire in maniera coattiva ma esclusivamente collaborativa. Per altro verso, norme costituzionali che disciplinano espressamente, accanto al potere sostitutivo, il potere statale di scioglimento degli organi degli enti autonomi, in caso di gravi violazione di interessi unitari o di pericoli per l'unità non sono previste soltanto in Italia ma anche in un Paese federale come l'Austria.

In questo complesso quadro, in cui appare difficile, comunque, incasellare i diversi poteri a disposizione dello Stato per garantire gli interessi unitari, appare opportuno evidenziare le similitudini e le differenze tra il potere sostitutivo e quello sanzionatorio italiano e gli artt. 155 CE e 37 GG. Più nello specifico, va premesso che non sembra condivisibile la tesi di un'assimilazione, sostenuta da parte della dottrina, dell'art. 120 Cost. all'art. 155 CE¹⁴¹. Mentre l'art. 120 Cost. abilita lo Stato, come si è visto, ad adottare esclusivamente provvedimenti che non intaccano l'autonomia delle Regioni, l'art. 155 CE ha un carattere coercitivo che ha permesso, da ultimo, di sospendere l'autonomia della Comunità autonoma della Catalogna, in un momento in cui era gravemente compromessa l'unità nazionale. Pertanto, alla luce anche

¹⁴¹ In proposito, F. PALERMO (*Catalogna ed Europa: il 'termometro' dell'autonomia regionale*, cit.), sottolinea che "l'Italia non trova, nella sua Costituzione, una previsione identica a quella dell'art. 155, però ha i poteri sostitutivi: all'art. 120 della nostra Carta costituzionale si legge addirittura di 'misure che ledano l'unità giuridica ed economica dello Stato'. La norma è funzionalmente analoga". In tal senso anche T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, cit., p. 3, la quale ritiene che la disposizione dell'art. 120, comma 2, Cost. "si avvicina a previsioni esistenti, da tempo, nelle Costituzioni di altri Stati federali o regionali, e prima tra tutte a quella dell'art. 37 della Legge fondamentale tedesca". Riconduce sia l'art. 120 Cost. italiana, sia l'art. 155 CE che l'art. 72 GG nell'ambito "di quelle disposizioni costituzionali che attribuiscono – specie nei sistemi regionali – un generale potere degli organi di sostituirsi alle Regioni in caso di inerzia o per salvaguardare il rispetto di esigenze di carattere unitarie e generali dell'ordinamento", G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano, Elementi di diritto costituzionale comparato*, V, Milano, 2014, p. 125 ss.

delle decisioni del Governo spagnolo e delle sentenze del Tribunale costituzionale, tale articolo sembrerebbe essere più paragonabile al nostro potere sanzionatorio di scioglimento degli organi regionali, previsto all'art. 126 Cost., che a quello sostitutivo¹⁴². L'intervento sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. non è paragonabile, come si è già avuto modo di sottolineare, nemmeno all'istituto della coazione federale previsto dall'art. 37 della Legge fondamentale tedesca. Al riguardo, come si è in parte già visto, è stato autorevolmente osservato come si possano ravvisare elementi in comune tra i due istituti. Entrambi, infatti: costituirebbero strumenti di intervento del Governo centrale nei confronti delle autonomie; riguarderebbero, per chi sostiene l'ammissibilità di interventi surrogatori di natura legislativa, sia l'attività amministrativa che quella legislativa dei destinatari; riguarderebbero ipotesi omissive e commissive; si estenderebbero ad un ampio controllo (che ha come parametro la Legge fondamentale o un'altra legge federale) nelle ipotesi espressamente indicate dalla Costituzione (che non sembrano di così ampia portata). Tuttavia, il *Bundeszwang* ha una portata assai più ampia, essendo il potere sostitutivo solo una delle possibili misure adottabili, che possono avere anche un maggiore impatto sull'autonomia delle entità federate, come ad esempio, la temporanea sospensione degli organi dei *Länder* dalla titolarità del loro ufficio. È vero che, come si è visto, gran parte della dottrina tedesca ha escluso la possibilità di sciogliere e destituire gli organi di Governo dei *Länder*¹⁴³. È altresì vero, che il ricorso al *Bundeszwang* sembrerebbe, in concreto, difficilmente ipotizzabile; ciò in considerazione del sistema dei rapporti Federazione-*Länder*, basati sul principio di lealtà federale che impone un'effettiva collaborazione tra i livelli di governo. Tuttavia, non sembrerebbe, dal punto di vista teorico, un'ipotesi così peregrina quella di riconnettere al potere di coazione la possibilità di uno scioglimento-rimozione degli organi degli enti federati (es. assemblee dei *Länder*), in caso di una seria minaccia all'unità della Nazione o di gravi crisi insanabili tra un *Land* e lo Stato federale. Non va trascurato, inoltre, che l'intervento surrogatorio tedesco avrebbe, secondo la maggior parte della dottrina tedesca una natura politica, mentre — come si è già avuto modo di sottolineare — lo stesso non vale per il potere sostitutivo italiano.

In definitiva, quindi, non appare condivisibile, alla luce delle considerazioni finora svolte, la tesi che connette sia l'art. 155 CE che l'art. 37 GG nell'ambito di quelle previsioni che riconoscono poteri sostitutivi dello Stato centrale, nei confronti, rispettivamente, delle Comunità autonome e dei *Länder*, allo

¹⁴² Sullo scioglimento del Consiglio, oltre agli autori già ricordati, si vedano: D. ZANCHI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Studi senesi*, 1974, p. 260 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1977, p. 1713 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, in G. BRANCA — A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, Bologna, Roma, 1990, p. 362 ss. A. BARDUSCO, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. Dir.*, Agg. II, Milano, 1998, p. 960 ss.

¹⁴³ Si cfr.: T. MAUNZ, *Art. 37*, cit., p. 16 ss., M. GUBELT, *Art. 37 (Bundeszwang)*, cit., p. 620 ss.; W. ERBUTH, *Art. 37*, cit., p. 1174.

scopo di garantire esigenze unitarie; le misure contemplate in tali articoli sono volte, invece, a far fronte a gravi comportamenti, tali da comportare una “rottura” del principio unitario che arrivi addirittura a compromettere la sopravvivenza stessa dello Stato.

Volendo fare una riflessione conclusiva, anche sulla base dei recenti avvenimenti accaduti in Spagna, si può affermare che proprio nei Paesi in cui non si è consolidato un assetto dei rapporti tra i livelli di governo che sia, almeno potenzialmente, in grado di garantire gli interessi unitari, assumono una particolare importanza quelle previsioni costituzionali che disciplinano specifici strumenti dello Stato a difesa di questi ultimi e, nei casi più gravi, dell’unità nazionale. È importante che ogni ordinamento preveda strumenti graduati di intervento, dai meno invasivi per l’autonomia degli enti autonomi a quello più estremo di rimozione dei loro organi, in relazione agli interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie da tutelare. In particolare, appare fondamentale che ogni Stato disponga di un potere estremo come quello di scioglimento/rimozione degli enti autonomi, unico rimedio possibile in caso rottura dell’unità nazionale e di derive secessioniste, se gli altri strumenti a disposizione dello Stato (a partire dal dialogo fino all’adozione di misure coattive meno severe) non hanno prodotto effetti. Il caso della Catalogna lo ha dimostrato.